

# *La inmigración en la península Ibérica y los dilemas de la seguridad (1990-2030)*

Teresa Rodrigues  
Susana Ferreira  
Rafael García



INSTITUTO UNIVERSITARIO  
GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

---

Madrid 2015

*LA INMIGRACIÓN EN LA PENÍNSULA IBÉRICA  
Y LOS DILEMAS DE LA SEGURIDAD (1990-2030)  
(0137375PB01A01)*

*El IUGM aplica a sus procesos de producción editorial los criterios de calidad establecidos por la ANECA, la CNEAI y la ANEP. La política y la gestión editorial del IUGM garantizan un riguroso proceso de selección y evaluación de los trabajos recibidos*

© Copyright by  
*Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado  
de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa*

*C/ Princesa, 36  
28008 Madrid  
Teléfono: 917 580 011  
Fax: 917 580 030*

*ISBN: 978-84-606-9010-8  
Depósito legal: M-25732-2015*

*Primera edición: noviembre de 2015*

*Impreso en España - Printed in Spain  
Maquetación: Imprenta Nacional de la AEBOE  
Impresión y encuadernación: Imprenta Nacional de la AEBOE  
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid*

## ÍNDICE

Índice de figuras .....	7
Índice de tablas .....	9
Lista de abreviaturas .....	10
Resumen .....	13
<i>Abstract</i> .....	14
Prólogo .....	15
Introducción .....	21
 <i>Capítulo I.</i> Poblaciones, espacios y seguridad .....	 33
1.1 Demografía y seguridad .....	34
1.2 Los desequilibrios actuales .....	39
1.3 La globalización de las migraciones .....	41
1.4 El nexo inmigración-seguridad .....	49
1.5 Tendencias geográficas de las migraciones actuales ....	55
1.6 Seguridad global y migraciones en Europa .....	60
1.6.1 La especificidad europea ante las migraciones ....	62
 <i>Capítulo II.</i> España y Portugal. Realidades distintas ante desafíos comunes .....	 71
2.1 Dinámicas migratorias de los nuevos países europeos de inmigración .....	72
2.2 Crisis e inversión del ciclo migratorio .....	81
2.3 La experiencia migratoria ibérica .....	87
2.3.1 Migraciones regulares y movilidad .....	89
2.3.2 Migraciones irregulares .....	94
2.4 Perfil del extranjero tipo .....	103
 <i>Capítulo III.</i> Políticas de inmigración y seguridad: del marco le- gislativo europeo a las realidades locales .....	 115
3.1 Seguridad y políticas migratorias .....	115

3.2 Marco legislativo europeo .....	122
3.3 Respuestas locales: España y Portugal .....	135
3.4 La integración de los inmigrantes en la península Ibérica .	145
3.5 Espacios y grupos de vulnerabilidad .....	151
<i>Capítulo IV. El futuro de las dinámicas migratorias en la península Ibérica</i> .....	157
4.1 Los próximos 15 años... ..	159
4.2 Construcción de escenarios .....	181
4.2.1 Mirando al futuro. Elementos predeterminados ...	186
4.2.2 Mirando al futuro. Incertidumbres cruciales .....	188
<i>Capítulo V. Consideraciones finales: inmigración en la península Ibérica y dilemas de seguridad. 2030</i> .....	197
Vector político: definición de prioridades en la gestión de la inmigración .....	200
Vector económico: el impacto de la crisis económica .....	204
Vector social: la integración de los extranjeros .....	206
Vector demográfico: impacto de las migraciones en las sociedades ibéricas .....	210
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	215

## ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1.</i>	Conceptos y lógicas migratorias. El espacio migratorio ...	22
<i>Figura 1.1</i>	Relación entre demografía y seguridad .....	35
<i>Figura 1.2</i>	Población y seguridad: ¿relaciones peligrosas? (2014) .....	36
<i>Figura 1.3</i>	Mapa de las infraestructuras y los recursos globales (2012-2014) .....	40
<i>Figura 1.4</i>	Principales flujos migratorios a finales del siglo xx y principio del xxi .....	42
<i>Figura 1.5</i>	Influencia de las políticas de inmigración sobre el volumen de inmigrantes (1996-2011) .....	43
<i>Figura 1.6</i>	Ritmos de crecimiento y edad media de la población (2010-2040) .....	44
<i>Figura 1.7</i>	Riesgos globales y espacios de vulnerabilidad en 2013 (por continentes) .....	61
<i>Figura 1.8</i>	Factores de crecimiento de la población residente en la UE-27 (2010-2060) .....	63
<i>Figura 1.9</i>	Variaciones esperadas en el total de inmigrantes en la UE-27 por NUTS II (2005-2030) .....	64
<i>Figura 1.10</i>	Porcentaje de extranjeros en la UE por grandes grupos de edad (2060) .....	66
<i>Figura 2.1</i>	Evolución del volumen de extranjeros residentes en la península Ibérica (1990-2013) .....	74
<i>Figura 2.2</i>	Saldo Migratorio en la península Ibérica (2008-2013) .....	79
<i>Figura 2.3</i>	Primer permiso de residencia en España, por causas (2010-2013) .....	91
<i>Figura 2.4</i>	Primer permiso de residencia en Portugal, por causas (2010-2012) .....	92
<i>Figura 2.5</i>	Inmigrantes irregulares presentes en la península ibérica (2010-2012) .....	95
<i>Figura 2.6</i>	Total de peticiones de asilo en la península ibérica (2010-2013) .....	100
<i>Figura 2.7</i>	Principales nacionalidades de los solicitantes de asilo en la península ibérica (2012) .....	101
<i>Figura 2.8</i>	Inmigrantes irregulares presentes en la península Ibérica (2010-2012) .....	103
<i>Figura 2.9</i>	Principales regiones de procedencia de inmigrantes en la península Ibérica (2013) .....	104
<i>Figura 2.10</i>	Distribución de los inmigrantes por género .....	105

<i>Figura 3.1</i>	Programa para la Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios .....	121
<i>Figura 3.2</i>	Evaluación Frontex sobre las presiones en la frontera externa. Rutas y flujos 2014 .....	129
<i>Figura 3.3</i>	Inmigrantes irregulares detenidos en 2014 .....	130
<i>Figura 3.4</i>	Rechazos de entrada en los Estados europeos en 2014 ....	131
<i>Figura 3.5</i>	Principales líneas de las políticas de inmigración en España y Portugal .....	141
<i>Figura 3.6</i>	Ranking MIPEX 2015 .....	148
<i>Figura 4.1</i>	Distribución del panel de peritos por áreas .....	161
<i>Figura 4.2</i>	Lógica subyacente al desarrollo de escenarios exploratorios .....	184
<i>Figura 4.3</i>	Escenarios de intervención. Determinantes: variables y riesgos .....	187
<i>Figura 4.4</i>	Escenarios posibles y opciones de investigación .....	189
<i>Figura 4.5</i>	Selección de incertidumbres críticas para la construcción de cuatro escenarios .....	190
<i>Figura 4.6</i>	Resumen ilustrativo de los elementos clave de cada escenario .....	190
<i>Figura 5.1</i>	Ejercicio PEST: Vectores e indicadores utilizados .....	199

## ÍNDICE DE TABLAS

<i>Tabla</i>	2.1	Principales nacionalidades presentes en la península Ibérica (2013) .....	77
<i>Tabla</i>	2.2	Población residente en la península Ibérica —en millones— (1990-2030) .....	86
<i>Tabla</i>	2.3	Tasas de migración líquida en la península Ibérica, 1990-2030 .....	86
<i>Tabla</i>	2.4	Inmigrantes irregulares llegados a España por medio de embarcaciones (2011-2013) .....	96
<i>Tabla</i>	2.5	Inmigración irregular en la UE .....	98
<i>Tabla</i>	2.6	Solicitudes de asilo en algunos países de la UE .....	99
<i>Tabla</i>	2.7	Denegación de solicitudes de asilo en algunos países de la UE (2012) .....	102
<i>Tabla</i>	2.8	Población extranjera por Comunidades Autónomas (2003-2013) .....	109
<i>Tabla</i>	2.9	Población extranjera residente en Portugal por distritos (2006-2013) .....	110
<i>Tabla</i>	2.10	Portugal y España. Cuadro comparativo de los perfiles migratorios .....	111
<i>Tabla</i>	3.1	Niveles y actores en el proceso de <i>policy-making</i> de las políticas de inmigración .....	119
<i>Tabla</i>	3.2	Fondos europeos para los refugiados y para las fronteras exteriores recibidos por los Estados Mediterráneos (2007-2013) (en euros) .....	120
<i>Tabla</i>	3.3	Desarrollo legislativo de las políticas de inmigración (UE, Portugal y España) .....	135
<i>Tabla</i>	4.1	Peritos participantes en el cuestionario .....	162
<i>Tabla</i>	4.2	Cuestionario. Cuadro resumen de las principales conclusiones .....	180
<i>Tabla</i>	5.1	Vector político .....	200
<i>Tabla</i>	5.2	Vector económico .....	204
<i>Tabla</i>	5.3	Vector social .....	206
<i>Tabla</i>	5.4	Vector demográfico .....	210

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACIDI	Alto Comisionado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural
ACIME	Alto Comisionado para la Inmigración y las Minorías Étnicas
ACM	Alto Comisionado para las Migraciones
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEE	Comunidad Económica Europea
CPLP	Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades
ECRI	Comisión Europea contra el Terrorismo y la Intolerancia
EE UU	Estados Unidos
EES	Estrategia de Seguridad Española
ESPN	European Spatial Planning Observation Network
EU	European Union (ver UE)
EUAFR	European Union Agency for Fundamental Rights
EUROSTAT	European Statistics Commission
FRONTEX	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores
GNR	Guarda Nacional Republicana
INE	Instituto Nacional de Estadística
MAI	Ministerio de la Administración Interna (Portugal)
MENA	Middle East and North Africa
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
NIC	National Intelligence Council



NUTS	Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (ver OECD)
ONG	Organización No Gubernamental
PALOP	Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa
PEST	Political, Economic, Social and Technological
PII	Planes para la Integración de los Inmigrantes
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ver UNPD)
SEF	Servicio de Extranjeros y Fronteras (Portugal)
SIVE	Sistema Integrado de Vigilancia Exterior
SIVICC	Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo
UE	Unión Europea
UNDP	United Nations Development Program (ver PNUD)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNPD	United Nations Population Fund
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas



## RESUMEN

¿Será la inmigración una de las respuestas a los desafíos a los que Europa se enfrenta? ¿Qué papel pueden desempeñar los inmigrantes en el diseño futuro de Europa? ¿Cómo se fijarán sus relaciones con las sociedades de acogida? ¿Existen riesgos de seguridad en estos procesos de movilidad, hoy y en el futuro próximo? ¿Se convertirá la inmigración en un riesgo a la seguridad más y, en consecuencia, será tratado como tal por parte de los Estados?

Planteamos estos interrogantes que recorren el escenario en que se encuadra la movilidad humana al inicio del siglo XXI, tomando como objeto de estudio a los dos países ibéricos que comparten historias migratorias semejantes, aunque con características específicas en cada caso.

Se trata de analizar el impacto de los flujos migratorios en dos países del sur de Europa, con fuerte tradición emigrante, que se transforman en países receptores en un momento de profundo cambio en los flujos migratorios a escala mundial. El libro analiza el impacto y la trascendencia que han tenido y van a tener los movimientos migratorios en la península ibérica, en una secuencia temporal que se inicia en 1990 y se proyecta hasta 2030. Se persiguen tres objetivos: 1) evaluar las actuales dinámicas migratorias, su evolución y posibles desarrollos; 2) caracterizar al inmigrante tipo, empleando indicadores demográficos e informaciones complementarias de carácter socioeconómico; y 3) enunciar los desafíos y oportunidades que ofrecen en el futuro las dinámicas migratorias de la península ibérica desde la perspectiva de la seguridad. Este último punto es el que mayor atención recibe en la investigación. Se realizan varios ejercicios de carácter cualitativo y cuantitativo en los que han sido consultados académicos, autoridades políticas y diplomáticas, representantes de las fuerzas armadas y de seguridad, empresarios, sindicalistas, asociaciones de apoyo social responsables de la ejecución de las políticas migratorias vigentes en los dos países ibéricos.

**PALABRAS CLAVE:** migraciones, seguridad, escenarios prospectivos, diversidad regional.

## ABSTRACT

### IMMIGRATION IN THE IBERIAN PENINSULA AND SECURITY DILEMMAS (1990-2030)

Is immigration one of the answers to the challenges Europe faces? Which role do immigrants play in the future outline of Europe? How will they establish their relationships with the host societies? Are there security risks in these mobility processes, today and in the near future? Will immigration become another risk to security and, therefore, be dealt as such by States?

We raise these questions regarding the international scenario in which we frame human mobility in the beginning of the 21<sup>st</sup> century. Thus, we take the Iberian countries as our study object, as they share a similar migratory history, although with specific characteristics in each case.

We aim to analyse the impact of the migratory flows in two Southern European countries, with a strong emigration tradition, which became host countries in a time of deep changes in the international migratory flows. The book assesses the impact and the transcendence that the migratory movements in the Iberian Peninsula had and will have, taking into account the period of time between 1990 and 2030. We have outlined three goals: 1) to evaluate the current migratory flows, their evolution and possible developments; 2) to characterise the type-immigrant, using demographic indicators and additional socio-economic information; and 3) to enumerate the challenges and opportunities of the future migratory flows to the Iberian Peninsula on a security perspective. We mainly focus our attention in this last topic through the development of several qualitative and quantitative exercises. We also approached academics, political and diplomatic authorities, members of the security and defence forces, entrepreneurs, unionists and members of civil society associations responsible for the prosecution of migration policies in both Iberian countries.

**KEY WORDS:** migrations, security, forecast analysis, prospective scenarios, regional diversity.

## PRÓLOGO

Aunque las migraciones son un rasgo persistente de las poblaciones humanas, por así decir consustancial a su propia historia, en nuestros días han adquirido un carácter novedoso. Sin lugar a dudas, la novedad tiene que ver con la creciente intensidad de los movimientos migratorios que hoy recorren el planeta. Así, a lo largo de las tres últimas décadas, la población inmigrante del mundo se ha multiplicado por un factor de más de dos, lo que supone un ritmo de crecimiento superior tanto al de las décadas previas como al del conjunto de la población mundial. Según datos de Naciones Unidas, en el año 2010 el tres por ciento de la población mundial vivía en un país distinto del que había nacido. Aun pudiendo parecer reducida, esta proporción es la más alta desde que existen registros fiables. La intensidad del fenómeno hace que los desplazamientos masivos de personas de unos países a otros sean, junto a los movimientos transnacionales de mercancías, capitales e ideas, uno de los elementos que definen la globalización contemporánea. Además, todos los pronósticos apuntan a que el volumen de la población mundial emigrada seguirá creciendo en el futuro previsible. Es decir, los migrantes, que forman ya una parte considerable del paisaje humano del planeta, están llamados a adquirir un mayor protagonismo social, económico, político y cultural en los años venideros. En definitiva, el fenómeno migratorio ha alcanzado unas dimensiones y una significación tales que algunos especialistas han bautizado ya a nuestro tiempo globalizado como la era de las migraciones.

Como sucede siempre con los procesos sociales de cierta complejidad, muchos son los factores que explican cómo y por qué se han globalizado los grandes movimientos trasfronterizos de población. Sin ánimo alguno de exhaustividad, se pueden apuntar a este respecto tres grandes tendencias de cambio que dan forma a las migraciones contemporáneas.

Primera, las migraciones internacionales ya no se localizan en determinadas áreas del planeta, sino que se van extendiendo por toda su superficie: cada vez más países se ven afectados por ellas y los orígenes y destinos migratorios son cada vez más diversos. La creciente interde-

pendencia socioeconómica y cultural de distintas sociedades y el desarrollo de medios de transportes más ágiles, cómodos y baratos han facilitado —y con toda probabilidad seguirán facilitando en el futuro— los movimientos migratorios a escala planetaria.

Segunda, la dirección de los flujos migratorios internacionales está cambiando de forma acelerada y, en ocasiones, radical. En los últimos años, en cada vez más países se está produciendo una suerte de transición migratoria por la que sociedades tradicionalmente emisoras de emigrantes se tornan receptoras de inmigrantes. En Europa, los casos de España e Italia son paradigmáticos de esas transiciones, como también lo son, fuera de Europa, México, Turquía o Corea del Sur. Varios países de Europa del Este, como Rumania o Polonia, que se han convertido en emisores, ejemplifican la transición inversa.

Y, tercera, también las motivaciones para migrar —económicas, laborales, educativas, familiares, políticas, recreativas, etc.— se diversifican cada vez más a escala global a medida que los medios de comunicación y las redes sociales virtuales hacen posible un intercambio de información más rápido y fluido sobre las condiciones comparadas de vida en las sociedades emisoras y receptoras. Eso implica, a su vez, que los migrantes y los tipos de migración en los que participan se vuelven cada vez más heterogéneos. La creciente feminización de muchos movimientos migratorios contemporáneos o las migraciones permanentes de jubilados son prueba de ello.

Sea como fuere, la intensidad de estos movimientos poblacionales observada en los últimos años y su probable aceleración en un mundo cada vez más globalizado sitúan a las migraciones internacionales en el centro de las agendas de las políticas interiores y exteriores de los Estados. Como era de esperar, las posibles implicaciones de las migraciones internacionales han ganado relevancia y notoriedad política y la gestión de los flujos se ha politizado. Parte de ese nuevo perfil político de las migraciones internacionales obedece a la conciencia de las dificultades que los Estados nacionales encuentran para gestionar los flujos migratorios en el contexto de la globalización y a la correspondiente, aunque hasta el momento insatisfecha, demanda de instrumentos de regulación transnacionales o genuinamente globales.

En este contexto de creciente politización, las migraciones internacionales han quedado vinculadas de forma bastante específica a algunos problemas relativos a la seguridad. Buena prueba de esa vinculación es el hecho de que los flujos migratorios no controlados aparecen ya explícitamente mencionados como riesgos o amenazas emergentes en las doctrinas de la seguridad nacional de varios países avanzados. En este sentido, se puede decir que el fenómeno de las migraciones se ha securitizado y el llamado nexo entre migración y seguridad, aunque no exento de crítica, se ha consolidado como eje de algunas políticas públicas y como tema de interés académico.

En relación con la idea tradicional de seguridad estatal o nacional, el nexo se manifiesta en primer lugar cada vez que la presión de flujos migratorios indeseados o no regulados de población foránea pone en jaque el control de las fronteras. Así mismo, la posibilidad de que las migraciones internacionales sean vectores del terrorismo global es una preocupación que se ha extendido por muchos países receptores, sobre todo desde el 11 de septiembre de 2001. Y, como efecto adicional de esos procesos de politización y securitización, hay que registrar también que en algunos segmentos de las opiniones públicas y políticas de los países europeos receptores han aparecido plataformas de clara oposición a la entrada de inmigrantes. Pero la seguridad estatal no agota el contenido de aquel nexo, que ha adquirido un significado más amplio con el desarrollo de las nuevas nociones de la seguridad humana o la seguridad societal. Si se adopta la perspectiva de la seguridad humana, es claro que dimensiones como la seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal o comunitaria, son todas ellas relevantes para entender la experiencia de muchos migrantes y refugiados tanto en lo que se refiere a las condiciones que les impulsan o fuerzan a moverse, como a las del propio desplazamiento o a las de su establecimiento e integración en los países de destino.

En suma, debido tanto a la creciente magnitud como a las muchas implicaciones que están demostrando tener las migraciones internacionales, su estudio resulta imprescindible para entender las sociedades contemporáneas. Y, en particular, para comprender lo que sucede en aquellos países que, como los del sur de Europa, vienen experimentando una presión migratoria creciente que ciertas elites políticas y algunos sectores de la ciudadanía consideran difícil de manejar. Y, todavía

más en particular, para desentrañar ese complejo nexo que vincula a las migraciones con la seguridad.

Pensando en la península Ibérica, creo no equivocarme si digo que los atributos más puramente sociodemográficos del fenómeno inmigratorio son a día de hoy relativamente bien conocidos. Se dispone de buena información en este terreno y, por lo que yo sé, los empeños de una pujante comunidad de analistas y expertos han permitido generar un cuerpo de conocimiento sólido y riguroso a ambos lados de la frontera. No se puede decir lo mismo, sin embargo, de las posibles implicaciones de los movimientos migratorios en el cada vez más amplio espacio conceptual de la seguridad. Así en Portugal como en España es éste un campo de estudio relativamente nuevo en el que el análisis cuidadoso y la sosegada reflexión académica son necesarios, por no decir imprescindibles, para cubrir un hueco que, de otro modo, terminará siendo ocupado por narrativas mal informadas o, lo que seguramente es peor, por discursos exagerados, parciales y sesgados. De la necesidad urgente de cubrir ese hueco nace el mérito y la oportunidad de la obra *La inmigración en la península ibérica y los dilemas de la seguridad (1990-2030)*, que viene a evaluar mediante el razonamiento ponderado y el examen riguroso la cuestión de si los flujos migratorios representarán un riesgo para la seguridad en España y Portugal.

Con orden y claridad, el texto avanza desde el estudio de cómo la situación actual del mundo globalizado impacta en las condiciones y las percepciones de la seguridad hasta el examen de la realidad concreta del inmigrante en la península ibérica, prestando especial atención a las semejanzas y diferencias de los dos países. Más adelante, se aborda la relación teórica entre seguridad, migraciones y políticas migratorias, y se estudia tanto el marco legislativo europeo como las respuestas domésticas española y portuguesa a la inmigración, el horizonte de integración de los inmigrantes y sus posibles espacios de vulnerabilidad. Todo ello constituye una contribución ya de por sí original y pertinente que resulta, si cabe, mejorada con dos valiosos elementos adicionales: de un lado, un análisis prospectivo de lo que podría suceder en los próximos años; de otro, unas consideraciones conclusivas que sugieren que en el contexto ibérico desvincular las migraciones de los problemas de seguridad permitirá un diseño más eficiente de las políticas migra-



torias de integración y una mejor gestión de los problemas asociados a la recepción de cantidades elevadas de inmigrantes.

De este libro merece la pena destacar, por último, un aspecto un tanto obvio, pero no por ello menos relevante, que se refiere a sus autores. Pues si ibérico es el alcance territorial del objeto de esta investigación, no menos ibérico es también el equipo responsable de desarrollarla. La triplete de sus autores se compone de dos académicas portuguesas y de un universitario español. Teresa Rodrigues y Rafael García son profesores e investigadores ya plenamente acreditados en sus respectivos campos. Susana Ferreira está en curso de serlo pronto. Pero lo realmente importante a nuestros efectos es que, juntos, representan un ejemplo virtuoso de los beneficios que las alianzas internacionales y multidisciplinares pueden suponer para el desarrollo exitoso de la investigación en ciencias sociales. Me gusta pensar que el Instituto General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa ha sido el crisol donde sus trayectorias se han encontrado para producir este libro. Por ello, como su director, no puedo sino celebrar esa aventura académica ibérica que, aunando esfuerzos que proceden de la Universidad Nova de Lisboa, la Universidad de Santiago de Compostela y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, ha dado tan buenos frutos.

Espero y deseo, por todo ello, que estas breves palabras introductorias inviten al lector a sumergirse sin mayor tardanza en la obra que ahora me honro en prologar. Puedo garantizar que su lectura no le decepcionará; antes bien, le será de mucho provecho intelectual y le ayudará a afianzar una posición bien informada ante un fenómeno que promete ocupar el centro del debate político y social en los próximos años.

*Miguel Requena*



## INTRODUCCIÓN

En el inicio del siglo **xxi** las relaciones que vinculan migraciones con seguridad se convirtieron en un asunto prioritario de la agenda política internacional. Transcurrida más de una década, el fenómeno migratorio sigue siendo un vector importante en la percepción de seguridad de las sociedades de acogida y ofrece una evolución futura de rasgos inciertos. Es por ello necesario realizar una reflexión sobre la relación que actualmente se establece entre migraciones y seguridad en el contexto de la sociedad de riesgo que caracteriza a la realidad global de nuestro tiempo.

La articulación entre ambos conceptos —migraciones y seguridad— resulta de especial interés si observamos la realidad europea, la cual constituye un caso único en el contexto mundial, donde coexisten los efectos de dos fenómenos simultáneos y que plantean retos cuyas respuestas no siempre resultan coincidentes. La vieja Europa se enfrenta con los efectos de un proceso rápido y acentuado de envejecimiento de las estructuras etarias de sus habitantes en un contexto de crisis económica generalizada. A pesar de la gravedad con que ésta se manifiesta, no ha alterado la posición ventajosa del viejo continente en los indicadores de desarrollo humano que continúan siendo muy elevados, hecho que explica la razón por la cual sigue siendo el principal destino para las migraciones internacionales.

El presente libro, *La inmigración en la península Ibérica y los dilemas de la seguridad (1990-2030)*, parte del reconocimiento de estas coordenadas principales. Por un lado, el proceso de globalización nos obliga a reconsiderar la sustentabilidad de la relación entre población, recursos y desarrollo, a medida que las asimetrías en la distribución de la población en el mundo hacen aumentar la presión sobre los recursos naturales, en un contexto de profundas alteraciones de las dinámicas demográficas. Por otra parte, los movimientos migratorios representan una de las manifestaciones más evidentes del estrechamiento del planeta (Augé, 1995). Las regiones con mejores indicadores de bienestar y oportunidades están llamadas a convertirse, casi en su totalidad, en espacios de inmigración. Las oportunidades generadas por la globalización

económica, los avances de las comunicaciones y de los transportes y la difusión de informaciones sobre niveles de vida muy diferentes entre distintas regiones, en términos de calidad de vida y bienestar, contribuirán a aumentar el volumen de los migrantes. De forma que las próximas décadas constituirán tanto un desafío como una oportunidad para la gestión de la sociedad internacional global (Figura 1).



Fuente: Elaboración propia a partir de Castro, 2008, p. 27.

Figura 1. Conceptos y lógicas migratorias. El espacio migratorio.

En el futuro próximo resulta previsible que seguirá existiendo una dicotomía entre aquellas regiones donde los activos demográficos se reducen y envejecen, aumentando así su dependencia respecto a la inmigración, y otras regiones donde una muy numerosa población joven no ve satisfechas sus expectativas y oportunidades, lo que potencia episodios de tensión social interna, aumentando la presión para buscar una salida personal en la emigración. El problema es que no existe una convergencia de interés que vincule a los que quieren emigrar con aquellos que pueden acogerlos. Estas migraciones del mundo globalizado constituyen un fenómeno complejo, que no obedece solamente a la lógica del mercado.

Los inmigrantes son el rostro humano de la globalización y los vectores de cambio económico, social y cultural de las sociedades, tanto de origen como de acogida. Al deslocalizar personas y hacer convivir culturas, comportamientos, patrones de vida, y difundir el acceso a determinados tipos de bienes, la globalización elimina las diferencias

entre culturas históricamente definidas que constituían las denominadas culturas nacionales. De forma simultánea a este proceso, y en parte por su causa, la globalización de la información también potencia nuevas percepciones de inseguridad, en especial si son difundidas a través de los medios de comunicación, suscitando temores en las sociedades de acogida y despertando debates apasionados que se traducen, en muchos casos, en legislación y políticas de control cada vez más restrictivas y sofisticadas. Ejemplo de ello es el creciente debate abierto en la UE a raíz del incremento de los naufragios en aguas italianas (y de la ineficacia de la Operación Tritón para evitarlos) o, en el caso de España, la controversia suscitada sobre las denominadas «devoluciones en caliente» en las fronteras de Ceuta y Melilla. En consecuencia, ¿de qué estamos hablando exactamente?

Hablamos, desde luego, de una nueva noción de seguridad. El proceso de globalización conduce hacia una creciente externalización de aquellas cuestiones de seguridad que hasta ahora pertenecían al ámbito territorial interno del Estado, al tiempo que se produce una apropiación de la tradicional dimensión internacional de la seguridad. A la función tradicional del Estado como garante de la defensa del territorio y de la independencia política y económica de la nación se le suma también la defensa de la identidad cultural y el mantenimiento de la estabilidad social (Kissinger, 2004, p. 13). Los conceptos de libertad, seguridad y justicia tienden a ser reestructurados en función del ciudadano y del nuevo paradigma de seguridad construido sobre el concepto de seguridad humana.

Pero también hablamos de poblaciones sujetas a dinámicas demográficas con comportamientos cada vez menos predecibles. Las migraciones son uno de los aspectos más imprevisibles del comportamiento humano por ser extremadamente sensibles a las alteraciones a corto plazo de las variables económicas, sociales y políticas, y porque interactúan de forma muy directa con los fenómenos que las influyen. De ello se deriva la creciente dificultad que encontramos para comprender la movilidad humana en las próximas décadas y poder llevar a cabo una previsión sobre su comportamiento futuro<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Las previsiones demográficas se desarrollan a partir de modelos basados en la regularidad de las tendencias manifestadas en el pasado, utilizando esas tendencias para prever el futuro. A pesar de la mejora registrada en términos de datos y técnicas prospectivas, los resultados de los modelos

Para la generalidad de los países receptores, y en particular para la Europa envejecida con porcentajes cada vez más elevados de residentes extranjeros<sup>2</sup>, el impacto de los flujos migratorios plantea incógnitas fundamentales y preguntas cruciales en el medio y largo plazo.

¿Será la inmigración una de las respuestas a los desafíos a los que Europa se enfrenta? ¿Qué papel pueden desempeñar los inmigrantes en el diseño futuro de Europa? ¿Cómo se fijarán sus relaciones con las sociedades de acogida? ¿Existen riesgos de seguridad en estos procesos de movilidad, hoy y en el futuro próximo? ¿Se convertirá la inmigración en un riesgo a la seguridad más y, en consecuencia, será tratado como tal por parte de los Estados?

En este libro planteamos estos interrogantes que recorren el escenario en que se encuadra la movilidad humana en el siglo XXI, tomando como objeto de estudio a los dos países ibéricos que comparten historias migratorias semejantes, aunque con características específicas en cada caso. Un ejercicio comparativo de análisis de las experiencias migratorias de los países del sur de Europa no es enteramente novedoso, varios autores han empleado previamente esta perspectiva (ver Peixoto et al., 2012, p. 108). No obstante, nuestra investigación propone un análisis innovador al comparar los dos países ibéricos en un momento de incertidumbre y en el que los flujos migratorios plantean nuevos retos de seguridad a los países europeos.

La historia de la población de España y Portugal no puede explicarse sin hablar de las migraciones que, por ser principalmente de salida (emigración), redujeron los ritmos de crecimiento demográfico de ambas sociedades hasta mediados de los años setenta del siglo XX. Los rápidos cambios políticos, sociales y económicos que los dos países registraron a partir del final de sus dictaduras alteraron el sentido, el volumen y las características de esa dinámica secular. Países de emigrantes, España y Portugal se convirtieron en el cambio de siglo en países que dejaron de expulsar a su propia población para volverse

---

construidos en la actualidad han aumentado sus márgenes de error, dado que la comprensión de los comportamientos humanos se ha vuelto crecientemente compleja (cf. Caselli, 2003, pp. 55-80).

<sup>2</sup> Representan hoy el 9,8% de la población en Europa, 1,6% en Asia, 1,4% en América Latina, 1,7% en África y 14,9% en América del Norte (United Nations, 2013e).

atractivos a inmigrantes procedentes de otras latitudes, en un contexto de nuevas realidades demográficas, políticas y sociales, a nivel internacional. Hoy los dos países ibéricos registran una inversión de comportamientos, con un creciente aumento de las salidas de nacionales y extranjeros y una reducción drástica en las entradas de los inmigrantes, como consecuencia de la crisis económica vivida desde el año 2008. Aunque el problema es más complicado en el caso portugués, que a partir de 2010 ha visto disminuir el número de residentes.

Debido al proceso de envejecimiento demográfico de su población residente, los dos países ibéricos se enfrentan a la amenaza de un crecimiento vegetativo negativo que sólo puede ser compensado por los flujos migratorios para poder mantener el volumen total de efectivos. Aunque en términos generales este problema resulta más grave en Portugal que en España, se trata de un fenómeno que debe ser analizado con atención, dadas las diferencias internas de desarrollo económico y social que se registran en ambos territorios. Diferencias que son generadoras potenciales de desafíos, riesgos y oportunidades en un escenario prospectivo.

Conocemos las previsiones oficiales sobre la evolución probable de las poblaciones de España y Portugal en los próximos años<sup>3</sup>, y como dependen de los saldos migratorios para mantener el volumen actual de población en el próximo medio siglo. No obstante, la dinámica reciente desatada a raíz de la crisis económica iniciada en 2008 está comprometiendo los escenarios más optimistas. En realidad, la reducción del volumen de población residente puede producirse mucho antes, en el futuro inmediato, dado que el volumen de llegadas de nuevos inmigrantes se está reduciendo de forma significativa al tiempo que están aumentando las salidas de población autóctona hacia el exterior.

Después de seis años de crisis económica, España ha sufrido un descenso de población debido a la menor llegada de inmigrantes, el aumento del regreso a sus países de origen de aquellos que vinieron durante el boom inmobiliario, la marcha al extranjero de españoles en busca de oportunidades laborales, y el descenso progresivo de la nata-

---

<sup>3</sup> Entre 2010 y 2030 se prevé un crecimiento del 6,4% del volumen de población residente en España (de 45.3 a 48.2 millones de habitantes) y una reducción del 1% en el caso de Portugal (de 10.7 al 10.6 millones de habitantes) (United Nations, 2013d).

lidad. A esto hay que añadir la adquisición de la nacionalidad por un creciente número de extranjeros. Según datos del padrón, el número de extranjeros inscritos pasó de 923.879 en el 2000 a 5.751.484 en el 2011. En 2012 se produjo el primer descenso (de 15.229 personas), aunque en el año 2013 se ha vuelto a producir un incremento llegando a los 5.546.238 inscritos. Los últimos datos conocidos del INE, a 1 de enero de 2014, apuntan un nuevo y mayor descenso de más de 520.000 personas (con un total de 5.023.487 inscritos).

A su vez, en Portugal se ha registrado una tendencia continua de descenso en el número de residentes extranjeros desde el 2011. Entre 2001 y 2011 (años en los que fueron realizados los dos últimos censos) el número total de residentes creció un 2 por ciento, pero el 92 por ciento de ese crecimiento ha sido causado por saldos migratorios positivos. Entre 2011 y 2013 el número total de residentes ha disminuido (en más de 100.000 habitantes). Desde 2010 el total de salidas de inmigrantes junto con la emigración de los propios portugueses ha registrado subidas constantes. La población extranjera en Portugal pasó de 457.306 en 2009, a 420.343 en 2012 y 401.320 en 2013 (SEF, 2014).

Como hilo conductor de la presente investigación se identificó la siguiente pregunta a la que tratamos de dar respuesta: **¿la previsible evolución de los flujos inmigratorios en la península ibérica puede representar un riesgo de seguridad en los próximos años?** Esta cuestión ha sido formulada y discutida sobre la base de diversos análisis, sustentados en lecturas e informaciones estadísticas oficiales, de ámbito nacional e internacional.

Con el fin de obtener una respuesta adecuada a la pregunta anterior han sido definidas cuatro preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la importancia de las dinámicas migratorias en la evolución demográfica actual de España y Portugal, en su conjunto y por regiones?
- ¿Cuál es el perfil del inmigrante actual residente en los dos países ibéricos y cuáles son sus estrategias de establecimiento e integración?
- ¿Cuáles son los escenarios prospectivos probables y cuáles las oportunidades y desafíos que cada uno de ellos plantea?



- ¿Qué políticas pueden desarrollarse, entendidas como garante del equilibrio social y de seguridad?

En función de los propósitos mencionados se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- Discutir la eventual (actual o futura) existencia de espacios y colectivos sociales en el interior del territorio, a los que la desigualdad les convierta en vulnerables, en especial la concentración de grupos de orígenes diversos, que en nuestra opinión deben constituir los espacios de intervención prioritaria, tanto desde una perspectiva sustentada en criterios de desarrollo e integración social como de seguridad ciudadana.
- Identificar los aspectos, sectores y zonas geográficas que deben ser objeto de intervención prioritaria desde una óptica de seguridad.
- Completar ese análisis con algunas sugerencias de actuación.

Para la ejecución de este trabajo de investigación se ha recurrido al método deductivo que, siguiendo a la cuestión central planteada como hilo conductor, nos condujo a nuevas lecturas y a otros escenarios exploratorios. Las lecturas básicas se han centrado en obras de referencia y documentación de organizaciones internacionales (principalmente Naciones Unidas y Unión Europea-EUROSTAT), en trabajos académicos realizados en diversas instituciones de enseñanza superior, civil y militar, y en otras instituciones ligadas a cuestiones migratorias.

En lo que se refiere a la metodología aplicada en la realización del estudio prospectivo, hemos recurrido al método Delphi, una herramienta de investigación flexible basada en el análisis de las opiniones de un grupo de expertos sobre el fenómeno estudiado. De las conclusiones de estos cuestionarios, y complementado por el análisis bibliográfico, procedemos a la construcción de escenarios futuros —en el horizonte temporal 2030—, una herramienta de análisis de la realidad que busca anticipar tendencias. Finalmente, la aplicación del modelo PESTEL —análisis de los vectores político, económico, social y demográfico, en este caso—, en conjunto con la matriz DAFO —identificación de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades—, nos ha permitido sistematizar las tendencias actuales e identificar las oportunidades y desafíos futuros.

Sin embargo, nos enfrentamos a algunos problemas metodológicos. El primero, que enmarca todo este trabajo de investigación, es la distinción entre los conceptos de *inmigrante* y *extranjero*. Las Naciones Unidas definen migrante como «cualquier persona que vive temporal o permanentemente en un país donde no ha nacido, y que ha construido lazos sociales significativos en ese país»<sup>4</sup> (United Nations, 1998). Dado nuestro ámbito de estudio, debemos ajustarnos al marco que establece la Unión Europea. Con la adopción del concepto de *ciudadanía europea* presente en el Acta Única Europea, se entiende como inmigrante a los nacionales de países terceros (que no miembros de la UE) que residan temporal o permanentemente en un Estado Miembro. Así, consideraremos extranjeros a todos los ciudadanos que no tengan la nacionalidad del país de acogida, pero sólo serán denominados inmigrantes todos aquellos nacionales de países terceros (no pertenecientes a la UE). Aquellos nacionales de Estados Miembros residentes en otro país de la UE serán llamados *ciudadanos comunitarios*.

Para emplear con rigor la terminología adecuada a las categorías más frecuentes conviene recordar algunas de las definiciones ofrecidas por la OIM: *a)* migración interna, movimiento de personas que se registra dentro de las fronteras de un país con el objeto de fijar una nueva residencia; esta migración puede ser temporal o permanente; *b)* migración económica, la integran aquellos individuos que abandonan su lugar de residencia para vivir fuera de su país de origen con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida; *c)* reunificación familiar, proceso a través del cual los miembros de una familia, se pueden reagrupar en un país que no es el de origen; *d)* migración forzada, concepto utilizado para describir un movimiento migratorio en el que existe un elemento de coacción, incluyendo las amenazas a la vida y a la subsistencia, por causas naturales o artificiales —movimientos de refugiados, desplazamientos internos debidos a desastres naturales, ambientales, químicos, nucleares, hambrunas, etc.—; *e)* migración clandestina (irregular o ilegal), movimientos migratorios que incumplen los requisitos legales de inmigración —puede ocurrir cuando un no nacional viola los reglamentos de entrada en un determinado país o entra legalmente en el te-

---

<sup>4</sup> En el original: «any person who lives temporarily or permanently in a country where he or she was not born, and has acquired some significant social ties to this country».

territorio pero prolonga su estancia en él incumpliendo las normas legales de inmigración—; *f*) asilo político, estatuto que un Estado puede conceder a un extranjero para no ser extraditado a otro país que lo requiere para juzgarle por delitos políticos; y *g*) refugiado, figura de carácter humanitario que se le reconoce a las personas que tengan un temor fundado de persecución por motivos no sólo políticos sino también por raza, religión, o condición social y está imposibilitado de regresar a su país, por cuanto su vida e integridad física corren peligro.

Una vez clarificada esta cuestión nos encontramos con un segundo problema relacionado con la compilación de datos estadísticos. Diferencias en la recogida de datos dificultan la labor de análisis a la hora de hacer estudios comparativos. Además, en los países objeto de estudio, España y Portugal, tenemos distintas fuentes. En España, el INE (Instituto Nacional de Estadística) recoge los datos del Padrón Continuo, donde encontramos datos sobre toda la población residente en el país, actualizados anualmente. En el caso portugués, los datos más actuales son del *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (SEF), la policía de extranjeros portuguesa, que también nos presenta datos anuales, pero sólo sobre los extranjeros en situación regular en el país. Recurrimos también al INE de Portugal para obtener datos sobre la población residente en ese país, incluyendo nacionales y extranjeros. Sin embargo, los datos más actuales son de los últimos censos, relativos al año 2011. Además, importa subrayar que a la fecha de conclusión de esta investigación, final de 2014, pocas son las cifras disponibles para ese mismo año, por lo que el análisis de la actualidad se remonta, en muchos casos, a cifras de 2013.

Conviene subrayar que las previsiones en materia migratoria son sumamente complejas y asumen una mayor probabilidad de error en sus estimaciones muy superior, en todo caso, a las previsiones en cuanto a las tendencias naturales de las dinámicas demográficas —basadas en los cálculos de natalidad y mortalidad— al ser más sensibles a las variaciones coyunturales. Pero, además, los movimientos migratorios interactúan de forma más directa con los fenómenos que los influyen y las bases de datos que los informan son de una calidad muy inferior a las series demográficas de nacimientos y muertes. Asimismo, en algunos casos, estos datos son poco fiables, ya que podrán estar incomple-

tos, son heterogéneos y difícilmente comparables. Además, definiciones imprecisas en lo referente a la definición de los diferentes perfiles del migrante cuestionan la fiabilidad de los datos. Hablamos de movimientos volátiles, por lo que dada la rapidez con que se producen y se reacomodan en función de coyunturas económicas, sociales o políticas, tanto en los países de salida como en los de llegada son flujos de difícil previsibilidad. De este modo, la clave es conseguir comprender las causas e introducir factores de previsibilidad. Este es el primer paso para la construcción de modelos.

Las migraciones irregulares presentan otro problema a la hora de ofrecer datos fiables, ya que las estimaciones sobre la población en situación irregular no tienen, por su propia naturaleza, un grado de precisión elevado. Un primer problema que se prende con estas fuentes estimativas es su diversidad, en función de los criterios utilizados, bien sean periódicos, informes de las fuerzas de seguridad y defensa o centros de detención o de acogida. Otro problema es la utilización de distintos criterios a la hora de recoger datos, lo que se puede traducir en resultados muy dispares. Finalmente, hay que tener en cuenta que estos datos corresponden a extranjeros que de alguna manera han sido detectados por el sistema (independientemente del procedimiento que sea), pero que, con seguridad, hay muchos otros que no lo han sido, por lo que no pueden ser contabilizados. Las estimaciones sobre inmigración irregular, son eso mismo, una tentativa de aproximación a la realidad.

Una vez expuestas las razones de elección y justificación del tema, así como la hipótesis de partida y las preguntas de investigación, se aborda a continuación la estructura expositiva.

En el capítulo I se desarrolla la problemática de la relación entre espacios y poblaciones, en un mundo a varias velocidades sometido a desigualdades diversas, potencialmente generadoras de situaciones o de percepciones de inseguridad global que permiten explicar los diferentes contextos de las políticas de inmigración adoptadas por los países receptores (en este caso España y Portugal), y por la Unión Europea.

A continuación abordamos en el capítulo II (*España y Portugal. Realidades distintas ante desafíos comunes*) el caso peninsular y sus

nuevas realidades demográficas. Se expone, en primer lugar, la experiencia migratoria ibérica desde finales del siglo xx para identificar el perfil del migrante tipo en España y Portugal, que siendo semejante presentan también características diferentes. La evolución registrada, con una presencia significativa de la inmigración irregular sumada a los efectos de la crisis económica, ha reforzado la percepción de inseguridad entre las sociedades de acogida devolviendo a la actualidad el debate que vincula inmigración y seguridad.

El capítulo III (titulado *Políticas de inmigración y seguridad: del cuadro legislativo europeo a las realidades locales*) presenta la relación entre seguridad y migraciones desde el punto de vista teórico y el papel del Estado y de otros actores relevantes en este sector. Se presenta el actual marco legislativo europeo y las respuestas locales de España y de Portugal, con particular enfoque en las políticas de integración de los inmigrantes. Nuestro análisis se completa con la identificación de unos grupos, a nivel interno, y de espacios geográficos, a nivel externo, que llegado el caso pueden constituir desafíos a la seguridad de los Estados ibéricos.

Desarrollando las hipótesis anteriores efectuamos en el capítulo IV un ejercicio prospectivo, que consiste en la presentación de cuatro escenarios sobre la evolución posible de los flujos inmigratorios y sus respectivas características en el horizonte temporal de 2030, bien como los desafíos específicos a cada uno de ellos y los necesarios o deseables ajustes que deberán ser considerados en el contexto de las políticas de inmigración y seguridad vigentes.

Finalmente, se ofrecen unas consideraciones finales en las que retomamos las ideas principales tratadas en cada capítulo y ofrecemos algunas sugerencias orientativas sobre las medidas a adoptar para afrontar los desafíos que los movimientos migratorios pueden representar en el ámbito de la seguridad. Para ello recurrimos al modelo de análisis PEST (acrónimo de *Political, Economic, Social and Technological*) adaptado a nuestro objeto de estudio. Para la conceptualización de ese modelo ha sido desarrollada una tabla común para las distintas áreas, con la intención de ofrecer al lector un hilo conductor que liga a las temáticas abordadas. En esta tabla son sistematizados los indicadores, la

legislación, las opciones y la información más relevante en cada uno de esos ámbitos, en una dimensión temporal orientada hacia el futuro.

Los autores agradecen al Instituto Universitario Gutiérrez Mellado el estímulo y apoyo recibido en la elaboración de esta investigación.

*Lisboa, Madrid y Santiago de Compostela  
12 de diciembre de 2014*

## CAPÍTULO I

### POBLACIONES, ESPACIOS Y SEGURIDAD

Este capítulo tiene como objetivo enmarcar la realidad demográfica ibérica en el contexto internacional atendiendo, de modo especial, a los flujos migratorios partiendo de la relación que se crea entre espacios y poblaciones en un mundo que se desarrolla a distintas velocidades y alberga profundas desigualdades. Estas diferencias son potencialmente generadoras de situaciones o de percepciones de inseguridad global que, en el caso concreto de las migraciones, permiten explicar las diferentes políticas de inmigración adoptadas por los países receptores (en este caso España y Portugal) y por la propia Unión Europea.

El mundo del siglo XXI heredó del anterior la necesidad de comprender y regular los desafíos y oportunidades generados por el proceso de globalización, pero también la urgencia de enfrentar los riesgos que conlleva (Rodrigues, 2010, pp. 56-57). En la actualidad surgen nuevos significados y contenidos para los conceptos de Estado, seguridad, identidad política o migraciones y se crean nuevos conceptos, como los de sociedad en red, sociedad de la información, ciudades globales o economía en archipiélago (Badie, 1995; Baylis, 2005; Castells, 1997; Durand, 2008; Lomborg, 2004 y 2007). De forma simultánea se altera la noción de espacio y la forma como las sociedades humanas, también ellas transformadas, lo perciben y utilizan<sup>1</sup>.

Vivimos en una realidad en rápida transformación, lo cual hace más necesario que nunca comprender y evaluar los desafíos y oportunidades generados por el proceso de globalización, así como encontrar respuestas consistentes y sustantivas para los diversos riesgos asociados. Uno de los hechos más evidentes del fenómeno de la globalización es la creciente movilidad humana, que cuestiona el concepto de frontera y la capacidad de los Estados de gestionar estos movimientos.

---

<sup>1</sup> Pensamos en la forma en que es abordado el concepto de seguridad desde la perspectiva de la teoría de las Relaciones Internacionales, especialmente en el sentido multiculturalista y humanitario de autores como Ken Booth, Richard W. Jones, Bill Mcsweeney, João Reis Nunes y J. Pedro T. Fernandes, entre otros (Leal, 2009, pp. 7-16).

Asimismo, la gestión de las migraciones internacionales es uno de los mayores retos del siglo XXI (Ferreira, 2015).

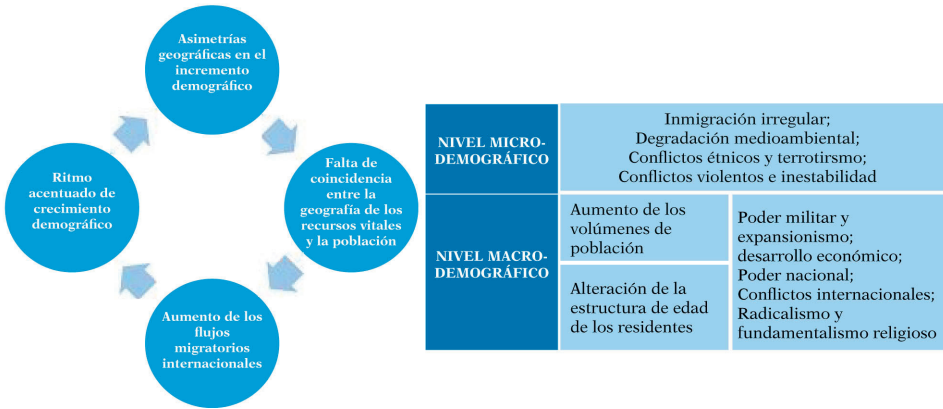
## 1.1 DEMOGRAFÍA Y SEGURIDAD

La complejidad del sistema internacional actual que resulta de la relación entre el volumen de población y la seguridad es explicada por los cambios observados en estos dos dominios: tenemos poblaciones diferentes con características muy variadas; a la vez que tenemos nuevos entornos de (in)seguridad y nuevas nociones de lo que el concepto comprende.

En el pasado, la población de un Estado o de una región era considerada como un elemento que le confería poder. La cuestión no era compleja en un escenario en el que todas las sociedades crecían moderadamente y compartían una misma estructura demográfica (con muchos niños y pocos ancianos), y la producción económica, teniendo como unidad predominante a la familia más o menos ampliada, se concentraba principalmente en actividades ligadas al sector primario. En la actualidad la cuestión ha dejado de ser contemplada de esta manera. En las sociedades contemporáneas, y en las del futuro, son las características de los recursos humanos (en términos de género, edad, capacidades y educación) las que determinan la importancia que legítimamente adquiere la cuestión demográfica. El volumen y las características de la población pueden ser entendidos como elementos de *soft* y *hardpower*. Pueden también desencadenar riesgos reales y despertar percepciones de inseguridad. Existe, sin embargo, una ventaja cuando estudiamos a las poblaciones: sabemos que se desarrollan de una forma previsible (Rodrigues, 2012, pp. 210-211).

De este modo el estudio de las poblaciones puede ser considerado como un fin en sí mismo, cuando son observadas como sistemas cerrados con dinámicas endógenas. Pero también pueden ser estudiadas como sistemas dinámicos y abiertos, donde cada variable es causa y consecuencia de las circunstancias políticas, económicas, culturales e identitarias en un entramado de relaciones societarias y una visión holística del sistema internacional, donde se insertan en un momento histórico determinado que se trata de comprender. Es claramente en esta segunda perspectiva donde se encuadra la conexión entre demografía y seguridad (Figura 1.1).





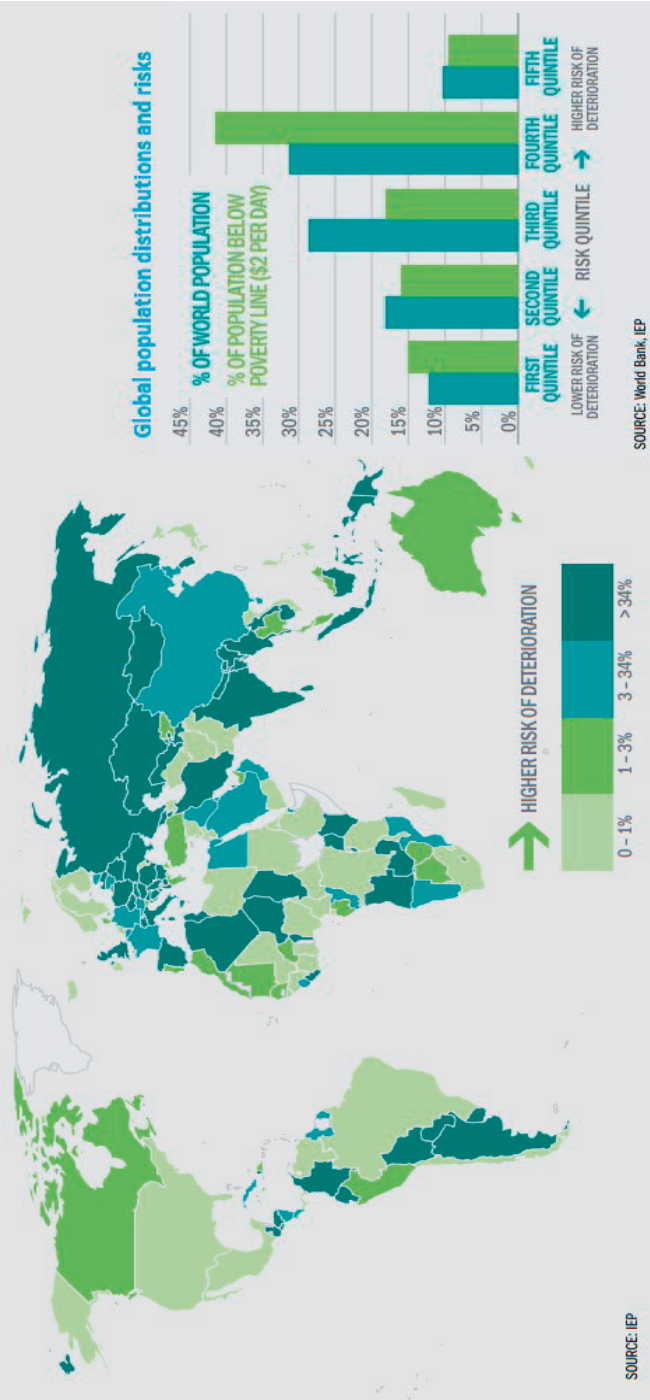
Fuente: Rodrigues, 2012, p. 210, a partir de Weiner, 2001.

Figura 1.1 Relación entre demografía y seguridad.

La relativa inercia y previsibilidad que se registra en la tendencia de evolución de los volúmenes de población constituye una ventaja para convertir las dinámicas demográficas en una base de información inexcusable como apoyo a la toma de decisiones, y es una de las razones por las cuales constituye un objeto de interés tanto para académicos como para los decisores políticos.

Así, en los nuevos paradigmas sobre la configuración del sistema internacional, la población y sus dinámicas están siempre presentes, actuando como un telón de fondo que no se puede ignorar. El hecho de que las alteraciones demográficas se inscriban en el largo plazo refleja su importancia e interés para los responsables de la gestión, prevención y limitación de riesgos de seguridad, pese a los avances predictivos desarrollados por los investigadores desde los años 60.

Varios académicos han estudiado la relación entre demografía y seguridad (Weiner y Teitelbaum, 2001; Goldstone, 2009; Sciubba, 2011, 2012; Rodrigues, 2013, 2015; Rodrigues y Xavier, 2013). El análisis de las distintas perspectivas nos lleva a pensar que hoy, y en el futuro próximo, vamos a encontrar cuatro nexos esenciales que vinculan la interconexión entre dinámicas demográficas y riesgos de seguridad (Rodrigues, 2014, p. 73) (Figura 1.2):



Fuente: Institute for Economic Peace (2014), p. 62.

Figura 1.2 Población y seguridad: ¿relaciones peligrosas?

1. *Un mundo a dos velocidades.* En las últimas décadas el crecimiento demográfico resultante de la diferencia positiva entre saldos naturales y saldos migratorios<sup>2</sup>, junto con los factores derivados de las dinámicas demográficas, ha provocado un rápido aumento de la población que es muy superior en las regiones menos desarrolladas. Este hecho podría convertirse en una ventaja para estas últimas pero únicamente si: *a)* fuera acompañado de estabilidad interna, y *b)* si el poder político pudiera rentabilizar este incremento del volumen de personas fomentando su desarrollo económico y social interno. Paralelamente, en las sociedades con mejores indicadores de desarrollo humano el acentuado envejecimiento de sus pirámides etarias<sup>3</sup> les ha llevado a perder capacidad militar y fuerza de trabajo —*hard power*—. En estos casos, solo la apuesta por asegurarse alianzas y una mayor inversión tecnológica permitirán reducir la desventaja que representa su estancamiento demográfico.
2. *Globalización de las migraciones.* Nos enfrentamos a movimientos migratorios más rápidos en su reacción a las coyunturas económicas y políticas, y más sensibles, en la medida en que generan transformaciones de identidad, de relaciones de poder internas y regionales y que pueden provocar conflictos e inseguridad. Todas las regiones se tornan en emisoras y receptoras de migrantes y aumenta su porcentaje en el total de las poblaciones residentes. Estos inmigrantes incorporan una variedad de nacionalidades, sensibilidades y expectativas distintas de los autóctonos.

---

<sup>2</sup> Las poblaciones crecen o se reducen constantemente como resultado de la diferencia entre el saldo natural y el saldo migratorio. El saldo natural es una de las componentes del crecimiento demográfico. Consiste en la diferencia entre el número total de nacimientos y muertes ocurrido en un determinado universo de población durante un período determinado de tiempo. El resultado de esa diferencia puede ser tanto positivo (la población aumenta) como negativo (disminuye). El saldo migratorio es la diferencia entre los flujos de inmigración y emigración de un país. La relación entre ambos saldos es lo que determina si una población crece o disminuye.

<sup>3</sup> El fenómeno del envejecimiento, del que hablaremos con mayor detalle más adelante, consiste en la reducción del número de jóvenes en el seno de una población debido a la reducción de la fecundidad hasta alcanzar unos valores que impiden el reemplazo generacional (esto es, por debajo de los 2,1 hijos por mujer). Años sucesivos de baja fecundidad provocan el llamado «envejecimiento por la base» de la pirámide demográfica. Por su parte, el aumento de la población de más edad dentro de una determinada población, debido al aumento de la esperanza media de vida y a la concentración de la mortalidad en edades muy avanzadas, lleva al denominado «envejecimiento por la cúspide». Hasta ahora, el fenómeno del envejecimiento ha sido siempre doble, siendo Europa el continente más afectado del mundo y, en consecuencia, el más envejecido.

3. *Urbanización y migraciones internas asimétricas.* Las direcciones marcadas por los flujos migratorios pueden reducir la calidad de vida en lugares muy densamente poblados, aumentando la frecuencia y la intensidad de las tensiones sociales o, incluso, generando desastres humanitarios. Véase, por ejemplo, cómo el crecimiento urbano desordenado en circunstancias de tensión social y exclusión económica puede aumentar el riesgo de episodios violentos. La anomia proporcionada por barrios marginales superpoblados puede convertirse en una oportunidad para la actuación de grupos subversivos o terroristas y para el reclutamiento de jóvenes descendentes de inmigrantes y no totalmente integrados.
4. *Cambios en las pirámides de población.* Las alteraciones en el porcentaje de los diferentes grupos de edad en un determinado territorio influyen sobre su capacidad económica, militar y sobre las opciones políticas del propio gobierno. En los países con muchos jóvenes, su predominio puede acentuar las reivindicaciones sociales en contra de la autoridad establecida. Sabemos que los jóvenes urbanos con alguna instrucción, en paro y con sus esperanzas frustradas, pueden ser reclutados con facilidad por grupos extremistas. Por otra parte, en las sociedades con pocos jóvenes, pero con muchos mayores, el aislamiento y la vulnerabilidad física aumentan las situaciones de inseguridad, sea esta real o percibida. Se trata de saber qué hacer con tantos jóvenes, en unos casos, y con tan pocos, en otros.

Lidiamos con nuevas poblaciones. El proceso de globalización afecta a todos los moldes en los que se asienta la sociedad de riesgo en la cual vivimos, introduciendo nuevos desafíos y oportunidades. Las actuales migraciones internacionales son reflejo de este nuevo contexto y la movilidad de las poblaciones tiende a cuestionar la seguridad de los propios migrantes, de las sociedades de acogida y así mismo de las de origen (la fuga de cerebros es uno de los problemas más evidentes).

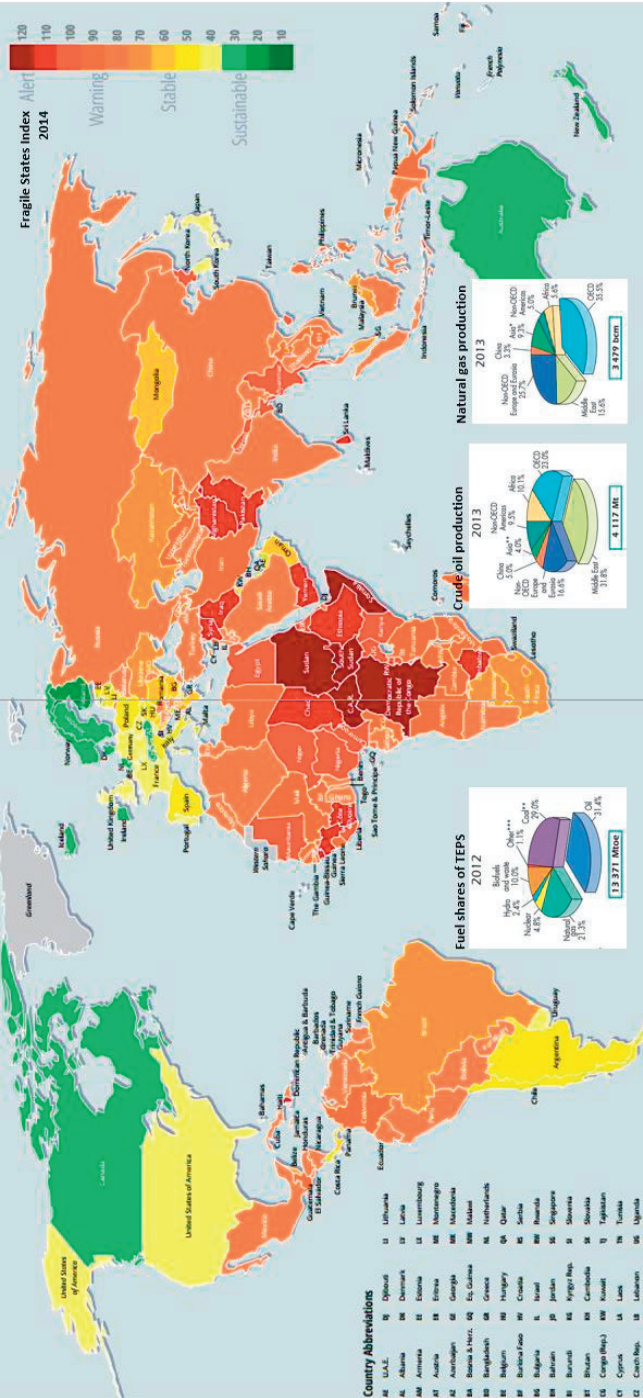
El vector demográfico debe ser entendido como un elemento fundamental en lo que respecta a la relación entre población y seguridad. En términos de análisis demográfico consideramos que serán las características de la estructura etaria de la población y las migraciones inter-

nas e internacionales los elementos de principal interés en esa relación (Rodrigues, 2012, p. 211).

## 1.2 LOS DESEQUILIBRIOS ACTUALES

El proceso de globalización es un sistema multiforme, complejo y dinámico. El mundo se ha comprimido. La noción del espacio y del tiempo ha sufrido alteraciones significativas en las últimas décadas, del mismo modo que ha cambiado la forma en que son percibidos por las sociedades. Pese a este mayor grado de interconexión de la sociedad internacional, se mantienen y agudizan las diferencias sociales y económicas entre pueblos y grupos. Lo mismo sucede con los desequilibrios en el acceso a los recursos naturales indispensables para la vida humana y la sostenibilidad de las estrategias de desarrollo humano, lo cual genera desafíos y oportunidades a la sociedad de riesgo que caracteriza al mundo actual.

A medida que la población aumenta y se alteran sus características etarias, en cuanto al porcentaje de jóvenes y mayores y a la edad media de los adultos activos, la gestión de la triada población/recursos/developmento se vuelve cada vez más difícil. Uno de los principales problemas es que la geografía de la mayoría de los recursos naturales vitales no coincide con la geografía de la población (Figura 1.3). La presión creciente sobre los recursos, la forma de consumo y, sobre todo, su degradación agrava las situaciones de estrés sobre los mismos. La polución está aumentando, así como el deterioro de los suelos, la escasez de agua potable y el hambre, como resultado de la distribución asimétrica de los recursos, acentuada por el contexto de alteraciones climáticas. Estas últimas actúan como multiplicadores de riesgos y amenazas, así como catalizadores potenciales de tensiones y conflictos que intensifican disparidades entre grupos, etnias y Estados, lo que puede generar procesos migratorios forzados, bien sea buscando dichos recursos o huyendo de las consecuencias de su escasez (WBGU, 2008). De este modo, este desequilibrio entre población, volúmenes y recursos puede provocar migraciones internacionales.



Fuente: Adaptado de Fund for Peace 2014 e International Energy Agency, 2014.

Figura 1.3 Mapa de las infraestructuras y los recursos globales (2012-2014).



La nueva realidad mundial marcada por los progresos del fenómeno de la globalización no atenúa las diferencias entre pueblos, más bien parece potenciar la distancia entre ricos y pobres asociada a procesos de exclusión, que encuentran un reflejo espacial, lo cual puede constituir focos de riesgo de seguridad humana a nivel internacional (Rodrigues, 2012, p. 212). Ha cambiado la escala, la magnitud de los impactos posibles de ese conjunto de riesgos, que son también más difíciles de identificar y localizar que en el pasado: riesgos sin fronteras, naturales, tecnológicos, fruto de amenazas transnacionales, identitarios y tantos otros (Rodrigues, 2011, p. 1).

El reconocimiento de las consecuencias que pueden ser provocadas por esas asimetrías convierte a la demografía en un factor susceptible de desencadenar riesgos de seguridad. La dificultad es mayor aún por tratarse de un fenómeno que es nuevo en la historia de la humanidad. La población mundial se cuadruplicó durante el siglo xx, alcanzando un registro de aumento máximo en la década de los años 80, llegando en 2011 a los 7.000 millones de habitantes. Sin embargo, en la actualidad se observa una ligera ralentización en las dinámicas de crecimiento demográfico que se siguen caracterizando por grandes diferencias regionales. Las poblaciones que crecen más rápidamente se sitúan en Asia Meridional, Oriente Medio y África Subsahariana.

En lo referente a la población mundial asistiremos en las próximas décadas a dos tipos de globalización: la globalización del fenómeno del envejecimiento y la consecuente subida de la edad media de las poblaciones, y la globalización de los movimientos migratorios, lo que previsiblemente incrementará algunos de los retos y dificultades a los que se enfrenta la gobernanza global (Goldstone, 2010). Nos detendremos ahora sobre este segundo punto: la globalización de las migraciones.

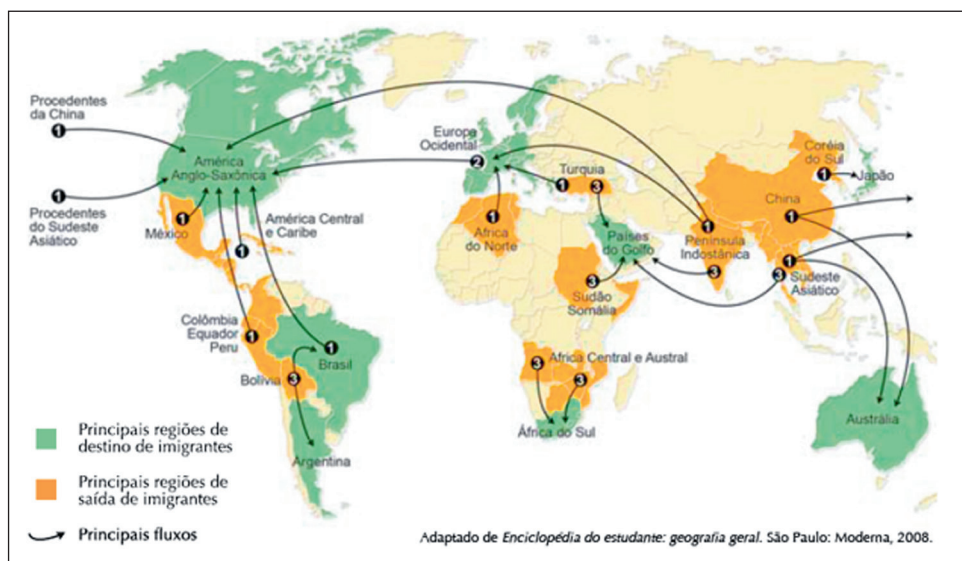
### **1.3 LA GLOBALIZACIÓN DE LAS MIGRACIONES**

Las migraciones están a la orden del día y son el fenómeno social más imprevisible del comportamiento humano. Aunque formen parte de la historia de todos los pueblos, la diferencia está en que en el pasado estos movimientos estaban limitados por factores geográficos y na-

turales, al contrario de lo que sucede hoy, dada la facilidad y rapidez de los transportes.

La búsqueda del progreso y el bienestar, el desarrollo de nuevas tecnologías y las alteraciones políticas y sociales en las sociedades de origen contribuyeron a intensificar sus volúmenes y diversificar sus características intrínsecas. Los flujos migratorios, inicialmente movimientos espontáneos, se han convertido en la actualidad en factores importantes en las economías, tejido social y seguridad de los pueblos y de las naciones de acogida. Si hasta hace poco tiempo las migraciones eran solo materia de política interna de los Estados, en la actualidad son materia de alta política en las relaciones internacionales, dado el carácter global y transnacional de los flujos migratorios y su importancia en las relaciones entre los Estados (Figura 1.4) (Ferreira, 2010, p. 1).

Existe alguna dificultad en administrar el fenómeno, sobre todo cuando se habla de migraciones internacionales: 1) porque se trata de un fenómeno global que carece de una legislación local, la cual, cuando existe, es muy diversa; y 2) porque existen divergencias de intereses en

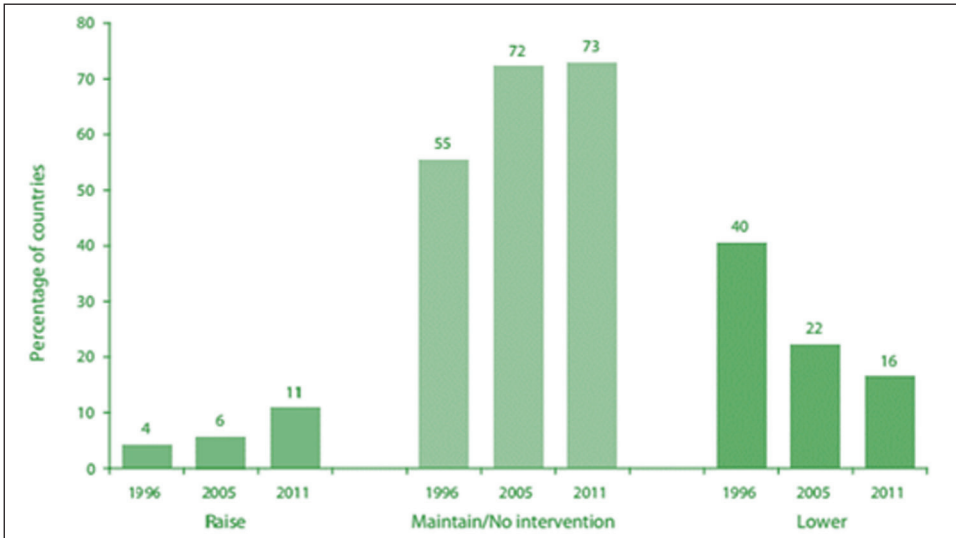


Fuente: Pires, 2010.

Figura 1.4 Principales flujos migratorios a finales del siglo xx y principio del xxi.



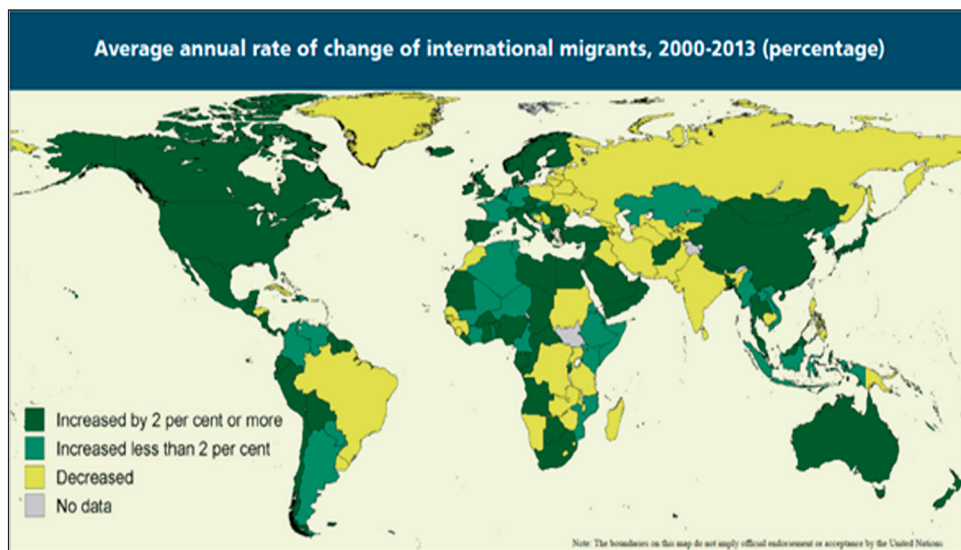
este campo (Figura 1.5). En la actualidad, aunque podemos distinguir entre países de emigración y de inmigración, la realidad desborda estas distinciones elementales ya que la mayoría de los territorios cumplen tres funciones distintas de forma simultánea: como países de origen/salida, de tránsito y de acogida/llegada.



Fuente: United Nations, 2013.

Figura 1.5 Influencia de las políticas de inmigración sobre el volumen de inmigrantes (1996-2011).

Las migraciones internacionales se presentan como una de las principales características del siglo XXI, lo que Castles y Miller (2009) han denominado como «*the age of migration*». Datos recientemente divulgados por Naciones Unidas (2013b) estiman que existen 232 millones de migrantes internacionales, lo que representa el 3,2% de la población mundial. En efecto, a pesar del creciente número de migrantes internacionales, estos continúan representando un porcentaje diminuto en el total de la población mundial. Las migraciones son la excepción y no la regla y la movilidad humana es una elección de solo algunos. Así, la importancia de las migraciones en los equilibrios del sistema internacional tiene especial relevancia sobre todo a nivel cualitativo, atendiendo a su impacto tanto en las sociedades de origen como en las de acogida (figura 1.6).



Fuente: United Nations, 2013a.

Figura 1.6 Ritmos de crecimiento y edad media de la población (2010-2040).

La movilidad humana representa un desafío pero también una oportunidad en el siglo XXI. La porosidad de las fronteras y los desarrollos tecnológicos (en especial en lo que afecta a los transportes y las comunicaciones) favorece el estrechamiento del planeta, rompiendo barreras físicas y aproximando pueblos y naciones.

Los flujos migratorios son cada vez más diversos y complejos. Castles y Miller (2009, p. 7) consideran:

«... la migración internacional es parte de una revolución transnacional que está cambiando las sociedades y la política alrededor del mundo. La vieja dicotomía entre los Estados de origen y destino de migrantes se está erosionando»<sup>4</sup>.

La economía dicta las reglas en el mundo actual. Los diferentes ritmos de crecimiento económico, las simetrías en los patrones de desarrollo humano, las discrepancias de desarrollo regional, juntamente con las desiguales tendencias demográficas desafían el balance geopo-

<sup>4</sup> En el original: «[i]nternational migration is part of a transnational revolution that is reshaping societies and politics around the globe. The old dichotomy between migrant-sending and migrant-receiving states is being eroded».

lítico y continúan sustentando la movilidad humana. A pesar de que la creciente interdependencia económica y la expansión descontrolada de los mercados y finanzas hayan conducido a la actual crisis económica y financiera, estos flujos contribuyeron a mejorar los niveles de vida en muchos países. Sin embargo, el desarrollo económico acentuó la distancia entre países ricos y países pobres (Ferreira, 2013, p. 3). Lo que para Moses (2006, p. 19) constituye una de las paradojas de la globalización: «(...) a la medida que el mundo se junta en torno de la estela del notable mercado tecnológico y de los acontecimientos políticos, está siendo rasgado por desigualdades crecientes»<sup>5</sup>.

Estas asimetrías de crecimiento, aliadas a los desequilibrios demográficos, potencian la emigración. Como apunta Newland (2013, p. 3), «las tendencias demográficas y económicas interconectadas cambiarán la geografía de la migración en el siglo XXI, de una manera que tendrá una profunda influencia sobre el desarrollo»<sup>6</sup>.

De este modo, asistiremos en el futuro próximo a una inversión de las tendencias. Los países con rendimientos medios y bajos se beneficiarán de un mayor crecimiento económico en las próximas décadas. Los países que actualmente no tienen rendimientos altos pasarán por un crecimiento más lento del experimentado en los últimos años. Estas tendencias económicas y las disparidades demográficas entre países y regiones configurarán la movilidad en este siglo XXI. A pesar de la importante contribución de las migraciones, éstas podrán tener impactos negativos en las economías de los países de origen, llevando a la fuga de cerebros (*brain drain*).

El desarrollo de los medios de comunicación y de transporte fomentados por la globalización y las alteraciones políticas, sociales y culturales a las que asistimos en las últimas décadas facilitaron la movilidad humana, por lo que, como señalan Castles y Miller (2009, p. 3), «la migración internacional, es a su vez, una dinámica central dentro de la globalización»<sup>7</sup>. La erosión de las barreras físicas y de las

<sup>5</sup> En el original: «(...) as the world draws closer together in the wake of remarkable technical, market and political developments, it is being pulled apart by growing inequalities».

<sup>6</sup> En el original: «[e]ntwined demographic and economic trends will change the geography of migration in the 21st century in ways that will have a profound influence on development».

<sup>7</sup> En el original: «[i]nternational migration, in turn, is a central dynamic within globalization».

fronteras, favorecida por los avances tecnológicos, permitirá la intensificación de la movilidad humana.

En las regiones desarrolladas las migraciones desempeñan un papel cada vez más importante en el mantenimiento del crecimiento de la población. Así, las migraciones contribuyen a retrasar el proceso de envejecimiento de la población en estas regiones. Sin embargo, las migraciones por sí solas no resuelven este problema a largo plazo, sólo contribuyen a desacelerar este proceso (United Nations, 2013a, pp. 8-9).

Importa destacar:

«... la migración afecta a los migrantes y no migrantes, tanto en los países de origen, tránsito y destino. Algunos efectos se sienten directamente a nivel del hogar, otros por las comunidades o las economías nacionales»<sup>8</sup> (United Nations, 2013a, p. 9).

El nexo migraciones-desarrollo (De Haas, 2009; Newland, 2013; United Nations, 2013c) nos permite analizar el impacto de las migraciones en el desarrollo de los países (de origen y de acogida) y destacar el impacto positivo que tienen las migraciones internacionales en términos generales. Esta es un área de estudio reciente y dada la complejidad del fenómeno migratorio, debe ser tratada con el debido rigor científico, siendo perniciosas las generalizaciones. Sin embargo, ya existen estudios y datos suficientes que nos permiten esclarecer algunas cuestiones y ofrecer algunas conclusiones sobre esta materia.

Antes de todo, las migraciones internacionales contribuyen significativamente a reducir la pobreza, a mejorar el acceso a la salud, educación y seguridad, pudiendo otorgar un mayor grado de independencia a los propios ciudadanos. Münz (2013, p. 1) destaca que «la forma más eficiente de retirar personas de la pobreza o aumentar sus ingresos es darles mejor acceso a los mercados laborales formales e informales»<sup>9</sup>.

El impacto de las migraciones en el desarrollo está presente en el propio concepto de desarrollo. La noción de «desarrollo humano» defendida por las Naciones Unidas se asienta en «la libertad y la ca-

<sup>8</sup> En el original: «[m]igration affects migrants and non-migrants alike, in countries of origin, transit and destination. Some effects are felt directly at the household level, others by communities or national economies».

<sup>9</sup> En el original: «the most efficient way of lifting people out of poverty or increasing their income by giving them better access to formal and informal labor markets».

pacidad de las personas para lograr el tipo de vida que ellos valoran»<sup>10</sup> (Newland, 2013, p. 2). En este sentido, las migraciones pueden ser entendidas como una forma de ejercicio de la libertad personal.

Parece también evidente que los migrantes y las diásporas contribuyen al desarrollo de los países de origen y de destino, a través del envío de remesas, del desarrollo interno de la capacidad de consumo de las familias, de la transferencia de tecnología, innovación, competencias y conocimiento (United Nations, 2013a, 9). Esta vinculación es facilitada por los avances tecnológicos, que contribuyen a aproximar a los migrantes a sus países de origen y reforzar los lazos entre ellos. En efecto, las diásporas, las comunidades de emigrantes y sus descendientes, establecen los puentes entre los países de origen y de destino, sacando el mejor partido de los aspectos positivos de la globalización. Como señalan las Naciones Unidas (United Nations, 2013a, p. 13), «[h]ay un creciente consenso de que la migración es una característica integral del desarrollo global en el siglo XXI»<sup>11</sup>. De este modo, los propios Estados deberían favorecer la movilidad transnacional, creando «canales de migración» de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo y salvaguardando los derechos humanos de los migrantes y sus familias.

A pesar de que los individuos tienen el derecho a salir y entrar de su propio país, los Estados tienen soberanía para regular las entradas y salidas de los ciudadanos extranjeros en su territorio. Todavía, pocos son los Estados que tienen un marco legal eficaz que facilite las migraciones regulares y limite el impacto de las migraciones irregulares (United Nations, 2013a, pp. 13-14).

Los fenómenos migratorios no son solo fenómenos sociales, sino también fenómenos demográficos, con impacto en las dinámicas de crecimiento poblacional. La dinámica de aumento demográfico en este siglo estará marcada por el descenso de los niveles de fecundidad

<sup>10</sup> En el original: «*the freedom and capability of people to achieve the kind of life that they themselves value*».

<sup>11</sup> En el original: «*[t]here is a growing consensus that migration is an integral feature of global development in the twenty-first century*».

y por el aumento continuo de la esperanza media de vida<sup>12</sup>. Estas dos tendencias contribuirán a la progresiva generalización al conjunto del planeta del fenómeno de envejecimiento de las estructuras etarias de las poblaciones. Este cambio tendrá impactos económicos y sociales que condicionarán el futuro de todos los países, en especial del mercado de trabajo y de los sistemas de educación y salud, tal como ha sucedido en la mayor parte de las regiones con índices de desarrollo humano elevado (Münz, 2013, p. 2). Aunque su difusión obedece a cronologías diferenciadas entre regiones, siendo más tardío en los países más pobres de África, Asia y América del Sur (Henriques, Rodrigues, 2009, p. 458).

Factores económicos, políticos y ambientales influyen en las dinámicas de la población y están en el origen de las asimetrías de distribución poblacional. El desequilibrio demográfico contribuye también a aumentar la presión migratoria en términos internos e internacionales. Las migraciones se presentan como una de las claves para el crecimiento demográfico del conjunto de los países desarrollados.

Importa considerar aquí el concepto de «migraciones de sustitución», adoptado por las Naciones Unidas en 2000, que consiste en la

«... migración internacional que sería necesaria para compensar la disminución en el tamaño de la población, la disminución de la población en edad activa, así como para contrarrestar el envejecimiento general de la población»<sup>13</sup> (United Nations, 2004, p. 1).

De este modo las migraciones internacionales no solo concurren al crecimiento directo de las poblaciones, sino que también contribuyen

---

<sup>12</sup> La esperanza media de vida puede ser definida como el número medio de años que esperaríamos seguir viviendo una persona de una determinada edad en caso de mantenerse el patrón de mortalidad por edad (tasas de mortalidad a cada edad) actualmente observado. La esperanza de vida es el indicador más ampliamente utilizado para realizar comparaciones sobre la incidencia de la mortalidad en distintas poblaciones y, en base a ello, sobre las condiciones de salud y nivel de desarrollo de una población. En los países occidentales, la esperanza de vida ha experimentado notables avances en el último siglo, y se ha conseguido con disminuciones en la probabilidad de morir debido a los avances médicos y tecnológicos, reducción en las tasas de mortalidad infantil, cambios en los hábitos nutricionales y estilos de vida, mejora en los niveles de condiciones materiales de vida y en la educación, así como el acceso de la población a los servicios sanitarios.

<sup>13</sup> En el original: «*international migration that would be needed to offset declines in the size of population, the declines in the population of working age, as well as to offset the overall ageing of a population*».

de modo indirecto a un aumento de los índices de natalidad<sup>14</sup>. Las crecientes disparidades económicas y demográficas anuncian el futuro de las migraciones internacionales.

La importancia de las migraciones internacionales es bien conocida. Pero, su centralidad a escala transnacional implican incertidumbres y estos movimientos son con facilidad asociados a riesgos de seguridad. En las sociedades de hoy, la inmigración es cada vez más percibida como un problema de seguridad y su carácter global sugiere la necesidad de profundizar en el nexo inmigración-seguridad.

#### **1.4 EL NEXO INMIGRACIÓN-SEGURIDAD**

En el nuevo orden mundial, sostenido por una red de relaciones internacionales compleja, por la interdependencia económica y ecológica y ante las amenazas de las armas de destrucción masiva, el Estado-Nación ha sido forzado a reevaluar su papel. No obstante, la seguridad nacional se continúa viendo como una atribución fundamental del Estado moderno, a quien, en la tradición westfaliana, se continúa confirmando el monopolio del uso de la fuerza y el establecimiento y mantenimiento del orden y de la paz social. Le compete, en todas las circunstancias, asegurar la integridad de su territorio, proteger a su población y preservar los intereses nacionales contra amenazas y agresiones externas<sup>15</sup>.

El concepto de seguridad comprende espacios, actores e instituciones con grados variables de autonomía y poder, que mantienen relaciones no siempre fáciles con el Estado, aparte de que se reconozca a las fuerzas de seguridad la competencia para velar por las necesidades de la sociedad civil, protegiéndola del crimen y del desorden inter-

<sup>14</sup> Las migraciones oriundas de países menos desarrollados son las que contribuyen más directamente al aumento de los niveles de fecundidad una vez que son inmigrantes que proceden de países con altos niveles de natalidad. Sin embargo, a lo largo del proceso de integración en el país de acogida, los patrones de reproducción de las mujeres inmigrantes tienden a converger con los de las mujeres de la sociedad de acogida, por lo que su contribución al incremento de la tasa de natalidad se va reduciendo progresivamente (López Sala, 2005, 130).

<sup>15</sup> En general, y desde la Revolución Francesa en particular, la imagen de la seguridad como objetivo del Estado y, en la práctica, como bien colectivo, asoció la seguridad del individuo a la propia seguridad del Estado.



no y externo<sup>16</sup>. Resta saber hasta qué punto dejó de tener sentido la construcción de una política de seguridad fundada en un centro a partir del cual las fuerzas de la autoridad, orden e identidad combaten la anarquía, el caos y la diferencia, protegiendo a los que pertenecen a ese contexto y cerrando fronteras a los que no pertenecen al cuadro normativo pre-establecido. La reconceptualización de la seguridad obliga al reconocimiento de la presencia de extraños como elemento definidor de las actuales sociedades, que no se identifican con los discursos identitarios dominantes y que, por ese hecho, pueden ser vistos como factores de inestabilidad, al no encuadrarse en el concepto de seguridad clásico.

En la nueva concepción de seguridad, las migraciones pueden ser vistas como un riesgo para la soberanía del Estado, de la sociedad como un todo y de los distintos grupos que la componen, incluyendo a las minorías étnicas, porque provocan una alteración en la composición de identidad hasta entonces vigente (Bigo, 2002, pp. 1 y ss.; Stivachtis, 2008). El enfoque multisectorial de las cuestiones de seguridad en el ámbito de las relaciones internacionales propuesto por Buzan, Waever y Wilde (1998)<sup>17</sup> nos remite a las formas de seguridad política y social. La primera engloba todas las amenazas a la soberanía del Estado, la segunda enlaza con la preservación de la identidad y con la inseguridad percibida por una comunidad que teme por su supervivencia, aunque ese riesgo no sea real. Este es el enfoque teórico en el que se mueven las relaciones Estado-migrantes-sociedad, objeto privilegiado del enfoque de políticos, fuerzas policiales, servicios de inteligencia, ONG y medios de comunicación definidos como *managers of unease* y constructores de los contenidos del binomio inmigración-inseguridad.

Al deslocalizar el objeto de estudio de la seguridad desde el Estado a la sociedad, la seguridad se relaciona con situaciones en que las sociedades descubren una amenaza en términos identitarios (Sarmiento, 2009, pp. 62-63). Cuando determinada situación o grupo pone en peligro la continuación de la construcción de la identidad, este tiende a ser *securitizado*. Este proceso de *securitización* es fruto de una construc-

<sup>16</sup> Sociedad civil que incluye a ONG's, sindicatos, patronales, movimientos sociales con objetivos distintos y a veces antagónicos (Chuter, 2008).

<sup>17</sup> Sólo a partir de ese momento están reunidas las condiciones para que determinado tema se torne objeto de securitización (cf. Buzan, Waever y Wilde, 1998).



ción social de la seguridad por parte de determinados agentes que tratan a un objeto referente de seguridad como si se tratara de una amenaza (real o no), lo que conduce a la adopción de medidas extraordinarias (Ferreira, 2010).

Varios autores han estudiado el nexo que vincula inmigración con seguridad (Weiner, 1992-1993; Huysmans, 2000; Kissinger, 2004; Friman, 2006; Guild, 2009), y han identificado las situaciones en las que los migrantes (entre los que incluyen a los refugiados y demandantes de asilo) pueden ser percibidos como una amenaza a la seguridad: *a)* como amenaza a las relaciones bilaterales entre el país de origen y el de destino (en especial cuando son opositores al régimen del país de origen); *b)* como una amenaza política o de riesgo a la seguridad del país de destino; *c)* como amenaza a la cultural o identidad dominante; *d)* como instrumentos de amenaza contra el país de origen; y *e)* como amenaza a la seguridad humana. Esta categorización permite comprender mejor el binomio inmigración-seguridad y los términos que resultan del mismo.

Es en este contexto en el que surge el concepto de riesgo, aplicado a situaciones de inseguridad indeseada, de probabilidad variable (Hansson, 2007). El riesgo será mayor cuanto mayor sea la vulnerabilidad frente a su presencia. Así, ante su inevitabilidad, será preferible tomar medidas de protección y reducción de vulnerabilidad y no medidas de reducción de producción de riesgo, el cual resulta inevitable.

Los riesgos son factores de una gran inestabilidad, que están asociados a aspectos de desconocimiento, incertidumbre y probabilidad, en una interrelación entre los sector económico, político, social y de seguridad y defensa (Bauman, 1998, p. 136; Engel, 2008). El recurso a las nuevas tecnologías de vigilancia y el refuerzo del control fronterizo son dos ejemplos de actitudes de miedo, tal como lo son la categorización de grupos o perfiles de riesgo, en la tentativa de anticipar comportamientos indeseados. La apuesta consiste en transformar factores percibidos por las sociedades de acogida como de peligro e inestabilidad, en factores de seguridad y desarrollo (Castells, 1997).

La percepción de inseguridad aumenta con el carácter difuso e intangible del concepto y con la dimensión de los volúmenes migratorios, que puede llevar a la asociación del inmigrante con el terrorismo, el crimen organizado o el tráfico de seres humanos. El primero pasa a ser

visto en determinados contextos como potencial amenaza al Estado y a la sociedad, muchas veces identificado como «mal ciudadano», aquel que «no forma parte de nosotros», cuya entrada sin control y a largo plazo provocará alteraciones difíciles de prevenir en la sociedad de acogida (Bigo, 2002, pp. 2-6)<sup>18</sup>. La importancia de la percepción pública y de la información es asumida en los estudios realizados por las Naciones Unidas, especialmente en lo que se refiere a musulmanes e individuos de origen árabe (United Nations, 2004). Las diferencias entre amenazas reales y construidas varían de acuerdo con el estatuto que el ciudadano extranjero posee en el país de entrada, y según se trate de un refugiado o demandante de asilo, de un inmigrante legal, de un inmigrante irregular o de un terrorista.

Autores como Jeff Huysmans (2000) defienden que la *securitización* de la inmigración en Europa resulta del proceso de integración regional, que ha integrado la política de inmigración común en el marco de la seguridad interna. La libre circulación de personas y bienes crea nuevas realidades y fenómenos sociales, políticos y económicos, que desafían la identidad nacional, ahora múltiple, y alteran la distinción tradicional entre seguridad externa e interna.

Para Diamanti (2010, pp. 73-95) dos son los aspectos que explican el porqué de las diferencias entre grupos de individuos obligados a vivir en el seno de una misma sociedad. Refiriéndose a Europa, apunta como predictores de esa diferencia entre ciudadanos europeos e inmigrantes, la edad, el nivel de instrucción y las opciones políticas: *a)* unos consideran al inmigrante como un riesgo social y una amenaza a la cultura, rechazan la concesión de derechos de ciudadanía y entregan al Estado las funciones de regulación en esta materia; *b)* otros optan por garantizarle el usufructo de plenos derechos sociales y políticos, remitiendo a la sociedad y a las instituciones el papel regulador de la integración. El peso relativo de estas dos tendencias en una misma sociedad está influido por la historia propia de cada Estado y por otros factores, como la afinidad étnica o religiosa o la simple capacidad de absorción del mercado de trabajo (Stivachtis, 2008, pp. 6-7).

---

<sup>18</sup> Para el autor (Bigo, 2002, pp. 2-6), la globalización de las tecnologías de seguridad y control son las grandes causantes de esta nueva percepción.

El análisis de la relación entre inmigración y seguridad permite entender las distintas situaciones en que los extranjeros pueden ser percibidos como una amenaza potencial. De la misma forma justifica la tendencia *securitaria* de la gestión del desconocido, que solo puntualmente puede transformarse y ser influida por el grado de integración de los «extranjeros». En este sentido, las políticas de integración constituyen un verdadero desafío en las próximas décadas y de su éxito podrán depender las formas que adopte el binomio que tiende a establecerse entre migraciones y movilidad y seguridad interna e internacional.

Crece el impacto potencialmente negativo de estos grupos, la inestabilidad social generada por la existencia de minorías étnicas fuertes en el seno de las fronteras políticas, con dinámicas interregionales variables, como sucede con los migrantes del Oriente Medio o de África (Buzan, Waever y Wilde, 1998, p. 122; Waever *et al.*, 1993, pp. 45-48). El impacto de la inmigración es simultáneamente moldeado por sus características y por las de la sociedad de acogida. Véase un ejemplo: las relaciones preexistentes (raciales o étnicas) entre residentes nacionales y extranjeros afectan al funcionamiento del mercado laboral y configuran las actitudes intergrupales, alteran la estructura de dicho mercado, y modifican las recomposiciones étnicas de la sociedad receptora, ya que el inmigrante busca en la sociedad de acogida no solo un lugar físico (casa, empleo, acceso a la educación, salud), sino también un espacio sociocultural (Reitz *et al.*, 2008).

Las migraciones irregulares son asociadas con facilidad a cuestiones de inseguridad en los discursos políticos y en los medios de comunicación. Importa referir que los requisitos para la inmigración legal son definidos por los Estados en sus políticas de inmigración nacional, por lo que es el poder político al que cabe declarar si la entrada de un extranjero es regular o irregular. Asimismo, en una situación de irregularidad el inmigrante se convierte en el enemigo del político (Bigo, 2002, p. 6).

La inmigración irregular<sup>19</sup> puede estar asociada al fenómeno de tráfico o trata de seres humanos. Los inmigrantes irregulares caen con

<sup>19</sup> Es importante clarificar el uso del concepto de «inmigración irregular». Aunque el término «irregular» sea conceptualmente problemático (ver Koser, 2005), su uso es preferible al de «ilegal», porque: a) el término ilegal tiene una connotación negativa, por su asociación con la criminalidad; b) definir alguien como ilegal puede denegar la humanidad de esa persona; y

facilidad en estas redes dada su condición vulnerable. Además, su afán por sobrevivir y llegar a buen puerto también puede conducirles a recurrir a las redes de contrabando, cometiendo los llamados «delitos de supervivencia» y poniendo en peligro su propia seguridad. Las mujeres y niños suelen ser víctimas de tráfico y luego son explotados en los trabajos domésticos o en la industria del sexo. La trata de inmigrantes también les hace vulnerables a nivel político, económico o social. De este modo, la inmigración irregular amenaza la seguridad humana privando a los migrantes de sus derechos humanos.

Los discursos políticos y de los medios de comunicación retratan con frecuencia las migraciones irregulares como una amenaza a la soberanía de los Estados. El control de los Estados sobre sus fronteras nacionales y sobre quien cruza sus fronteras es puesto en duda por los flujos irregulares de inmigrantes. Así, en los discursos extremistas, las migraciones irregulares tienden a ser caracterizadas como una amenaza a la seguridad de los Estados. Sin embargo, esta idea tiene que ser de-construida. En primer lugar, la percepción de invasión puede ser desmentida con datos y números reales, ya que su volumen total suele ser un porcentaje insignificante del total de extranjeros. En segundo lugar, estos flujos suelen ser asociados con actividades ilegales, crimen organizado o terrorismo, así como con la idea de transmisión de enfermedades contagiosas, en especial con el VIH/SIDA. En realidad, todo esto no son más que generalizaciones. Algunos migrantes pueden ser criminales, pero la mayoría no lo son, al igual que algunos pueden estar enfermos, pero la mayoría no lo está (Koser, 2005, pp. 10-11).

Sea en un contexto de seguridad política, societal o humana, el gran desafío consiste en encontrar puntos de equilibrio en este binomio inmigración-seguridad, evitando los discursos radicales, sin que tal preocupación haga olvidar los desafíos causados por los movimientos migratorios, inéditos en términos de volumen, motivaciones y destinos (Ferreira y Rodrigues, 2013, p. 89). Pero, ¿cómo se distribuyen las migraciones internacionales en la actualidad?, ¿cuáles son las principales tendencias?

---

c) incluir solicitantes de asilo en este concepto puede poner en peligro al propio proceso de asilo (Koser, 2005, p. 5). De manera que adoptamos la definición de Haas (2008, p. 13) de inmigración irregular como aquel movimiento o residencia internacional en conflicto con las leyes de inmigración.

## 1.5 TENDENCIAS GEOGRÁFICAS DE LAS MIGRACIONES ACTUALES

En un mundo cada vez más interrelacionado, en el que las tecnologías permiten romper muchas de las barreras físicas y en el que los actores del sistema internacional firman entre sí acuerdos de libre circulación de personas, bienes y capitales, se limita a la vez la movilidad humana. Contrariamente a la opinión más extendida, esas restricciones son en parte recientes. Durante siglos las poblaciones se desplazaron libremente entre diferentes territorios sin necesidad de visados. En la actualidad, las migraciones son percibidas frecuentemente como una amenaza a la soberanía de los Estados, por lo que estos adoptan medidas cada vez más restrictivas para la gestión de los flujos migratorios. En efecto, los procesos de transición demográfica, el contexto económico y de mercado de capitales, están alterando la geografía de las migraciones. La crisis económica y financiera actual tuvo y tiene un fuerte impacto en estos flujos haciendo que determinados países pierdan atractivo y se vuelquen, en consecuencia, hacia otros más atractivos. En la actualidad, de los 232 millones de inmigrantes internacionales, el 59% reside en los países desarrollados del hemisferio Norte. Stalker (2000, p. 33) considera:

«... mientras que los flujos de migración son generados principalmente por las diferencias salariales, también están distorsionados por presiones sociales y políticas, porque las comunidades de acogida se vuelven más resistentes a los recién llegados»<sup>20</sup>.

De ahí que asistamos a una reducción de los flujos en Europa y a la creación de nuevos canales migratorios, especialmente en el sureste Asiático.

Países como EEUU, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Argentina son considerados países «clásicos» de inmigración. Su actual población proviene de una inmigración histórica a gran escala. A su vez, Europa siempre ha sido escenario de movimientos migratorios aunque, históricamente, fueran predominantemente de salida. La globalización vino a cambiar esta tendencia desde las últimas décadas del siglo xx y Europa asiste a un aumento de los flujos migratorios, convirtiéndose en un destino preferente.

<sup>20</sup> En el original: «[w]hile migration flows are generated primarily by wage differences, they are also distorted by social and political pressures as host communities become more resistant to new arrivals».

En la primera década del siglo XXI el volumen global de migrantes aumentó cerca de 4,6 millones por año. En este periodo, el continente asiático registró el mayor aumento en el número de migrantes internacionales —1,7 millones por año—, seguido de Europa —1,3 millones/año— y de América del Norte —1,1 millones/año— (United Nations, 2013b, p. 5). Los mayores flujos migratorios entre países en desarrollo tienen lugar en el continente asiático, en especial entre los países del Sur y Sureste de Asia y los países del Consejo de Cooperación del Golfo (United Nations, 2013b, p. 8). En la última década, el continente asiático recibió 20 millones de migrantes internacionales, un aumento del 41%, estimándose que Asia pueda sustituir a Europa, en el futuro próximo, como la región con mayor número de migrantes internacionales (United Nations, 2013b, p. 5).

En las próximas décadas la actual geografía de las migraciones internacionales sufrirá grandes alteraciones. Las asimetrías económicas y demográficas y la estabilidad (o inestabilidad) política y social contribuirán en gran medida a determinar los flujos migratorios de este siglo XXI. Como subraya Münz (2013, p. 1),

«... [l]a gente continuará moviéndose desde las sociedades jóvenes a las envejecidas y desde las periferias pobres a las aglomeraciones urbanas más ricas. Cambiará, sin embargo, la geografía actual de la migración»<sup>21</sup>.

El mismo autor (Münz, 2013, pp. 5-7), apunta cuatro razones para que se verifiquen estas alteraciones en el actual ajedrez migratorio:

1. Creciente competencia por conseguir mano de obra calificada. Cada vez más países buscarán inmigrantes más cualificados y con más talento.
2. Cambio en los patrones de crecimiento económico. El mayor crecimiento económico se registra ahora en los países con rendimientos medios y bajos, lo que traerá alteraciones en los flujos migratorios, pasando los países de origen a ser cada vez más países de destino.
3. Mayor número de alternativas nacionales y regionales para la migración interior frente a la exterior. La mejora de la situación económica en las capitales y en las aglomeraciones urbanas creará alternativas domésticas a la migración internacional.

---

<sup>21</sup> En el original: «[p]eople will continue to move from youthful to aging societies, and from poorer peripheries to richer urban agglomerations. The current geography of migration will, however, change».

4. Mayor impacto de las migraciones en el bienestar y el desarrollo. La movilidad permite a los migrantes mejorar sus rendimientos, acceso a la educación o a la seguridad personal.

Las políticas futuras deberán tener en cuenta este escenario de cambio en los flujos migratorios y los nuevos desafíos que crean. Por lo tanto, importa conocer las principales tendencias que influyen en las migraciones internacionales para comprender mejor este fenómeno.

En 2014 casi todos los países del mundo se ven afectados por el fenómeno de las migraciones, sea como país de origen, de tránsito o de destino. De este modo, el futuro de las sociedades deberá ser pensado teniendo en cuenta la movilidad humana, los desafíos que plantea y las oportunidades que crea. Castles y Miller, en su obra *The Age of Migration* (2009), revisada en 2014 con De Haas (Castles, Haas & Miller, 2014, p. 16) apuntan seis tendencias de las migraciones internacionales y que sintetizan de forma acertada esta cuestión:

1. Globalización de las migraciones: tendencia por la que un creciente número de países se vea afectado por los movimientos migratorios de forma simultánea.
2. Aceleración de las migraciones: aumento del volumen de las migraciones internacionales.
3. Diferenciación de las migraciones: la mayoría de los países no tiene solo un tipo de migración, como las migraciones laborales, refugiados u otros, sino varios tipos a un mismo tiempo.
4. Feminización de las migraciones: el papel cada vez más significativo de las mujeres en los movimientos migratorios.
5. La creciente politización de las migraciones: cada vez más las políticas nacionales, la seguridad nacional y las relaciones bilaterales y regionales se verán afectadas por las migraciones internacionales.
6. La proliferación de la transición migratoria: que ocurre cuando los tradicionales países de origen se convierten en países de tránsito y de destino.

Los flujos migratorios internacionales no han aumentado en su volumen total en los últimos años, pero han sufrido bastantes alteraciones en sus características, volviéndose cada vez más complejos y diversos.



Según datos de las Naciones Unidas (United Nations, 2013b) podemos enunciar algunas de las actuales tendencias migratorias globales:

1. Creciente importancia de las migraciones sur-sur. Resulta notorio el crecimiento de estos flujos migratorios, que son ya tan comunes como los flujos sur-norte. Según los datos recogidos en 2013, 82,3 millones de migrantes internacionales eran originarios de países del sur y residían en el sur.
2. La mayoría de los migrantes residen en Europa y en Asia —Europa continúa siendo la región de acogida con mayor número de migrantes, con 72 millones de migrantes internacionales en 2013—, pero Asia está camino de sobrepasar al Viejo Continente. Como constatan las Naciones Unidas (2013), Asia conoció su mayor incremento de migrantes internacionales desde el año 2000, sumando unos 20 millones de inmigrantes en trece años.
3. Las migraciones internacionales permanecen bastante concentradas. La mayoría de los migrantes internacionales se concentra en diez países, siendo los EEUU los que acogen un mayor número —45,8 millones—, seguidos de Rusia —11 millones—, Alemania —9,8 millones—, Arabia Saudí —9,1 millones—, Emiratos Árabes Unidos —7,8 millones—, Reino Unido —7,8 millones—, Francia —7,4 millones—, Canadá —7,3 millones—, Australia —6,5 millones— y España —6,5 millones—.
4. Feminización de las migraciones. El 48 por ciento de los migrantes internacionales son en la actualidad mujeres.

Es también importante considerar las migraciones forzadas por crisis políticas o catástrofes ambientales, que alcanzan gran relevancia en la escena internacional actual y que plantean grandes desafíos a la seguridad internacional. Las migraciones forzadas debidas a conflictos son una fuente de vulnerabilidad plenamente actual, como permite ilustrar las crisis humanitarias vividas en Siria y Libia. Las alteraciones climáticas —y la consecuente subida del nivel del mar o la amenaza a la seguridad alimentaria— y las catástrofes naturales pueden llevar a la deslocalización masiva de poblaciones, creando los llamados «refugiados ambientales», así como los «deslocalizados internos» —IDPs (*Internally Displaced People*)—. Las migraciones forzadas fragilizan la seguridad humana de esos individuos, que se ven privados de sus bienes y con frecuencia también de sus derechos.



Las migraciones irregulares son otro de los grandes problemas de la actualidad. En realidad, como apuntan las Naciones Unidas (United Nations, 2013b, p. 2), «existen muy pocos canales de migración legal. Los derechos humanos de los migrantes, por lo tanto están en peligro. Millones de ellos viajan, viven y trabajan fuera de la protección de las leyes»<sup>22</sup>. Estos flujos están asociados a menudo con bajos niveles de desarrollo humano y están integrados por individuos que buscan empleo, pero que por norma general poseen bajos niveles de cualificación. Al mismo tiempo, los responsables políticos nacionales consideran estas migraciones como «indeseadas», por lo que son

«... a menudo consideradas el origen de los temores públicos acerca de los flujos masivos. Por lo tanto representan un catalizador para el racismo y están en el centro de agitación de extrema derecha»<sup>23</sup> (Castles y Miller, 2009, p. 309).

Las tendencias en las migraciones internacionales desafían los modelos vigentes hasta ahora y las tradicionales concepciones de soberanía nacional. Esto evidencia la necesidad y urgencia de revisar las actuales políticas de inmigración nacionales.

Entendemos que las migraciones solo aparecen como factor de riesgo cuando se asocian a otros fenómenos de índole económica y cuando se crean escenarios pesimistas asociados a los efectos de una crisis, en un contexto económico y político desfavorable como el actual. Nunca se establece una vinculación entre migraciones y riesgos de seguridad en sentido clásico, aunque se contemple la posibilidad de su existencia, cuando nos referimos a migraciones forzadas por la inestabilidad política y social en determinadas regiones y/o en la secuencia de cambios climáticos, alimentados por la creciente distancia que separa a países ricos de los pobres.

El problema es que para muchos ciudadanos, los movimientos de población se encuentran asociados al crimen, la corrupción y el terrorismo desde una óptica geopolítica, con un grado de intensidad y coste situado en el escalón medio/alto en la percepción de seguridad, estando

<sup>22</sup> En el original: «[t]oo few channels exist for legal migration. The human rights of migrants, therefore are compromised. Millions travel, live and work outside the protection of laws».

<sup>23</sup> En el original: «(...) often seen as being at the root of public fears of mass influxes. It is therefore a catalyst for racism and is at the centre of extreme-right agitation».

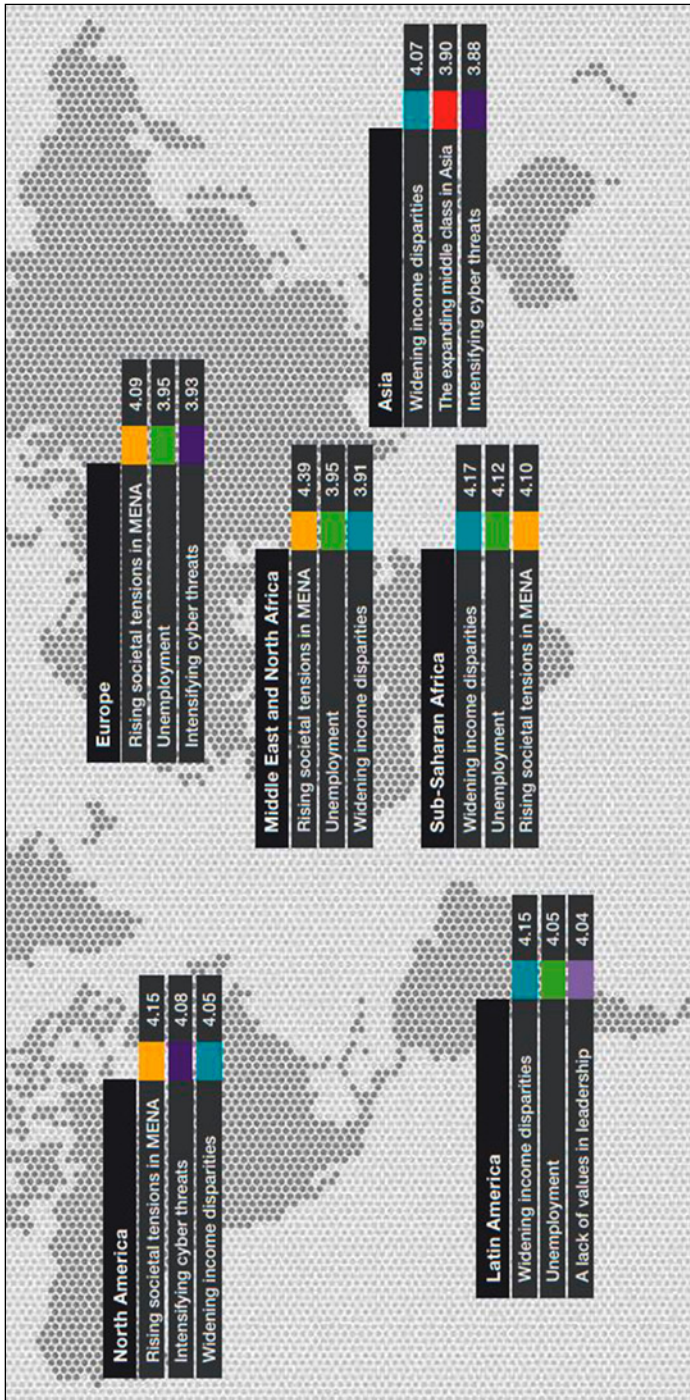
equiparado con los efectos nefastos de la pérdida de biodiversidad o de la ciber vulnerabilidad. Los analistas que defienden estas teorías (Givens *et al.*, 2009; Lazaridis, 2011) consideran que estos factores están ligados a los problemas de gobernanza global y son susceptibles de incrementar su intensidad en los próximos años (Figura 1.7).

Es verdad que las regiones más desarrolladas económica y socialmente de forma progresiva se harán más dependientes de los flujos migratorios. Si es cierto que el siglo XXI será el siglo del envejecimiento demográfico, en tanto que fenómeno global, este hecho solamente se volverá preocupante para aquellas sociedades que sean incapaces de crear nuevos equilibrios intergeneracionales, en especial para asegurar la supervivencia alimenticia y el acceso de sus ciudadanos a los cuidados de salud pública (Rodrigues, 2009).

## 1.6 SEGURIDAD GLOBAL Y MIGRACIONES EN EUROPA

El hecho de que las migraciones sean consideradas como la variable demográfica más imprevisible del comportamiento humano, aumenta la frecuencia y posibilidad de que sean consideradas como una amenaza no tradicional a la seguridad, debido a su volumen y al perfil cada vez más multifacético de las migraciones.

En la sociedad de riesgo global, el impacto de los flujos migratorios es difícil de predecir a medio y largo plazo. Este hecho adquiere perfiles específicos para la generalidad de los países receptores y en particular para la Europa envejecida, donde el porcentaje de residentes extranjeros continúa aumentando, en una coyuntura adversa como la actual (Rodrigues, 2010, pp. 56-57). El envejecimiento de los residentes europeos es un factor inevitable y se vuelve necesario replantear el modo de organización de las sociedades. ¿Será la inmigración una de las respuestas a los desafíos a los que se enfrenta Europa? ¿Qué papeles pueden desempeñar los inmigrantes en el futuro diseño europeo? ¿Cómo serán sus relaciones con las sociedades de acogida? ¿Existen riesgos de seguridad en estos procesos de movilidad, hoy y en el futuro próximo? ¿Podrá hablarse de «migrantes de riesgo»? ¿Cómo los definiremos y dónde los encontramos?



Fuente: WEF, 2013b, p. 35.

Figura 1.7 Riesgos globales y espacios de vulnerabilidad en 2013 (por continentes).

### 1.6.1 La especificidad europea ante las migraciones

Como hemos visto, el continente europeo constituye un caso particular en términos demográficos debido a su envejecimiento, lo que hace aumentar su fuerte dependencia respecto de los movimientos migratorios. La edad media de la población está aumentando y el número de jóvenes, y también de adultos jóvenes, se ha reducido al tiempo que el número de mayores ha aumentado progresivamente. Europa depende cada vez más de la inmigración para garantizar el volumen de su población y, sobre todo, para perpetuar su modo de vida.

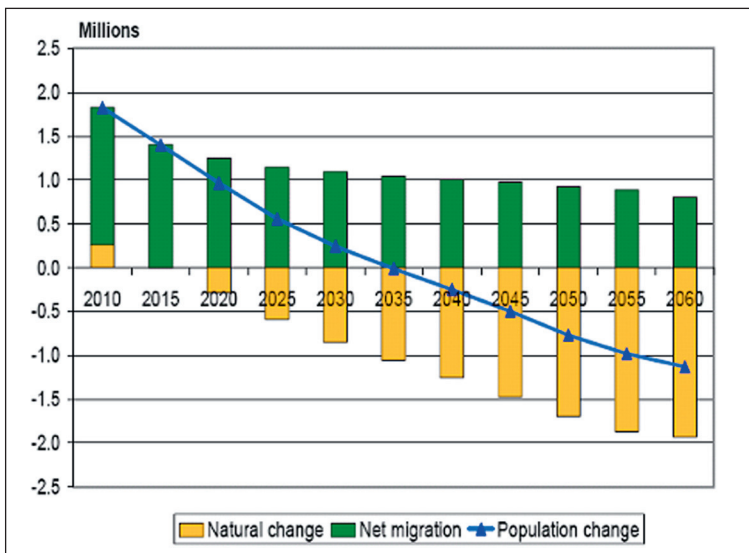
De los 231,5 millones de inmigrantes internacionales registrados por Naciones Unidas en 2013, 72,4 millones se encontraban en Europa, donde representan el 9,8% del total de residentes. Para el 33 por ciento del total de migrantes internacionales, Europa continúa siendo el continente más atractivo del mundo, aunque existan notables diferencias en la capacidad de atracción de sus diferentes regiones. Los inmigrantes prefieren la Europa Occidental y del Norte, donde representan, respectivamente un 12,7% y un 12,4% del total de residentes, siguiendo la Europa del Sur —10,3%— y la del Este —solo 6,7%— (United Nations, 2013e). En la actualidad, cerca del 76% del crecimiento demográfico medio en Europa se debe a las migraciones y el 9% de los residentes son extranjeros, a pesar de que muchos de ellos sean también europeos.

La Unión Europea presenta los mejores indicadores de atractivo de todo el continente, aunque sus diferentes historias nacionales, diferentes niveles de desarrollo humano y algunas diferencias en lo que concierne al modo de acogida de esos «extranjeros», se traduzcan en una cierta diversidad.

En efecto, el actual mapa de las migraciones se caracteriza por la existencia de diferentes motivaciones y modalidades que explican la existencia de distintos perfiles migratorios. Sólo en las últimas décadas los países del sur de Europa se volvieron países atractivos para las migraciones internacionales, en parte debido a su desarrollo económico después de la entrada en el proyecto europeo. España y Portugal pertenecen a ese grupo de países, además de Italia y Grecia. Con todo ello, hoy asistimos a la inversión de esta tendencia.

La crisis económica internacional no ha alterado el atractivo de la Unión Europea como punto de destino, aunque haya disminuido el número de entradas anuales. La crisis afectó de modo especial a los países del sur, algunos de los cuales, como Grecia, España y Portugal, registran desde 2010 saldos migratorios negativos (Newland, 2013, pp. 3-4).

Los inmigrantes van a desempeñar un papel destacado en el diseño del futuro de Europa, porque representan una oportunidad, no solo a nivel demográfico sino también a nivel económico y social (figuras 1.8 y 1.9). Son, también, un desafío que obliga a reflexionar sobre los riesgos asociados a los nuevos perfiles de la población extranjera, la facilidad en su movilidad y la globalización de esos movimientos.



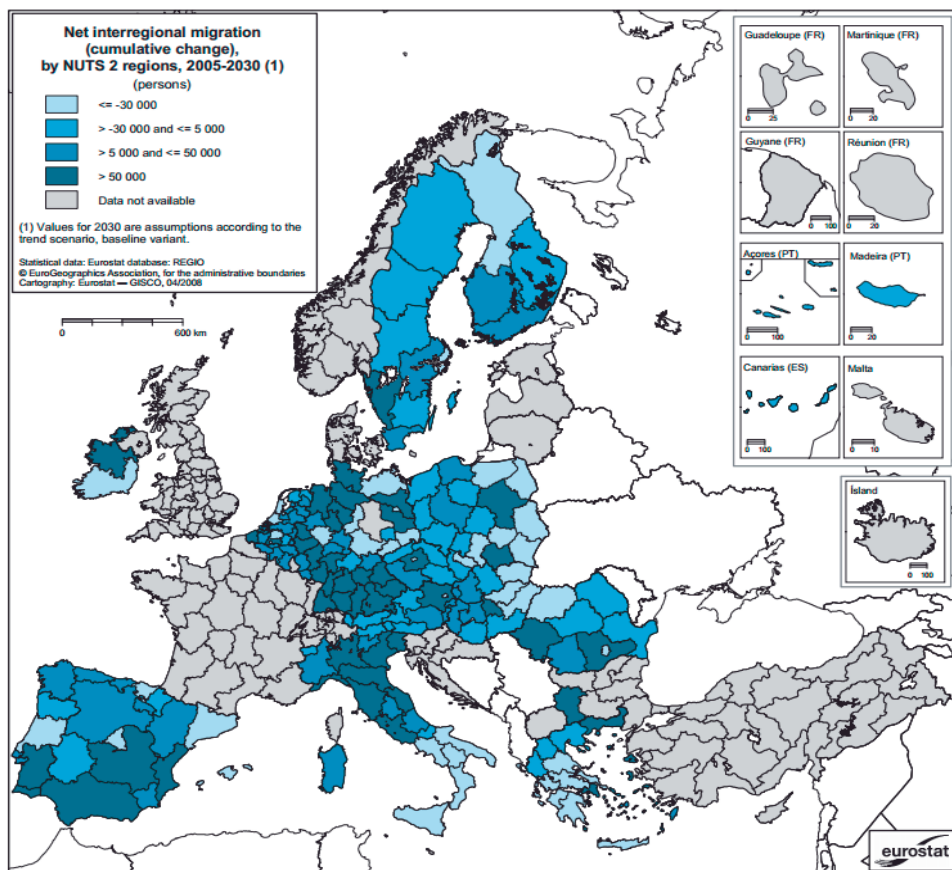
Fuente: EUROSTAT, 2008.

Figura 1.8 Factores de crecimiento de la población residente en la UE-27 (2010-2060).

El porcentaje de población extranjera residente en los países europeos continuará siendo muy variable —entre el 2 y el 39% del total de residentes— y Europa seguirá atrayendo naturales de África y de Asia, zonas más jóvenes, con fuertes dinámicas de crecimiento y menos desarrolladas, independientemente del sentido de las políticas de migración. Considerando estos porcentajes, el perfil de los migrantes en



términos de edad y la complejidad inherente a estos volúmenes en lo que respecta a la sostenibilidad de las realidades sociales, económicas y políticas, se vuelve urgente el desarrollo de estrategias que potencien los efectos positivos de las migraciones y minimicen sus eventuales efectos negativos, lo que sólo podrá realizarse desde una perspectiva de cooperación integrada<sup>24</sup>.



Fuente: EUROSTAT, 2011.

Figura 1.9 Variaciones esperadas en el total de inmigrantes en la UE-27 por NUTS II (2005-2030).

<sup>24</sup> Recuérdese, a este propósito, la apuesta en los programas de cooperación internacional y los esfuerzos concertados, con vista al crecimiento global de los niveles de desarrollo humano y en apoyo a alcanzar los Objetivos del Milenio en los países menos desarrollados (Veyret y Arnould, 2008).

En línea con los Objetivos del Milenio, el *Human Development Report* de 2009 hacía cinco propuestas cuya aplicación resulta necesaria para garantizar un mejor futuro en la articulación entre sociedades ricas y pobres, emisoras y receptoras, y que a día de hoy siguen siendo pertinentes:

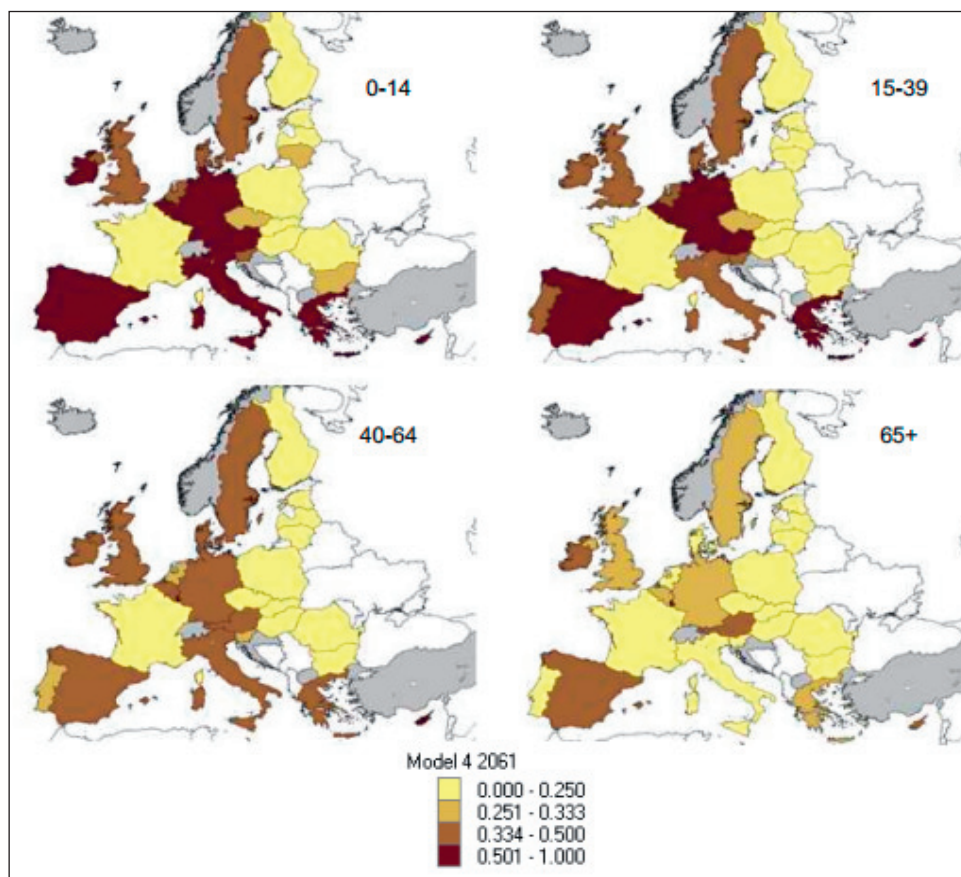
1. Liberalizar y simplificar los canales regulares que faciliten la migración.
2. Garantizar el respeto para los migrantes, en las esferas de la educación, la salud, protección social y derechos laborales.
3. Reducir los costes de tránsito.
4. Facilitar el proceso de integración en la sociedad de destino; y, finalmente:
5. repensar la inmigración en un contexto comprensivo e integrado de desarrollo (UNDP, 2009).

El papel de Europa, y en especial de la Unión Europea, será determinante para lograr estos propósitos.

En efecto, el proceso de globalización en curso tuvo efectos ambivalentes en términos de seguridad y en la forma en cómo los Estados nación se posicionan al ser forzados a coexistir con nuevos actores, dinámicas regionales e inseguridades. El concepto de seguridad va más allá de una perspectiva estatocéntrica restringida al uso de la fuerza y comprende no solo al Estado, sino también a las personas, abarcando cuestiones tan diversas como las ambientales o de salud pública. Se trata de primar la seguridad humana basada en los principios del Estado de Derecho y del buen gobierno y de los Derechos Humanos. Sólo así se puede promover el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida y la estabilidad y percepción de seguridad individual (Teixeira, 2007).

La Vieja Europa vive una situación compleja y única, incluso la Europa próspera, porque es imposible compensar con entradas de ciudadanos de terceros países la reducción de la población activa y los nuevos ratios creados entre jóvenes y mayores. La inmigración puede mitigar los efectos de esta quiebra demográfica, pero no resuelve los problemas asociados al envejecimiento y no sustituye la necesidad de

reformas económicas y sociales (figura 1.10)<sup>25</sup>. ¿Cuál es el lugar de la Europa envejecida en el Nuevo Mundo?



Fuente: Lanzieri, 2011.

Figura 1.10 Porcentaje de extranjeros en la UE por grandes grupos de edad (2060).

Un análisis por países permite verificar que los porcentajes de residentes extranjeros se vuelven más elevados en el seno de la Unión Europea, incluso estando afectada en la actualidad por la crisis econó-

<sup>25</sup> Según el estudio prospectivo *Replacement Migrations: Is it a solution to declining and aging population?*, realizado por el Departamento de Población de las Naciones Unidas (<http://www.un.org/esa/population/2001utl>) en algunos casos serían necesarios saldos tres veces superiores a los registrados a finales del siglo xx para que fuese posible afrontar con algún optimismo el futuro crecimiento de la población europea.



mica. Como respuesta, la Unión Europea ha buscado construir en las últimas décadas una política migratoria comprensiva. Los ataques del 11S (2001) seguidos por los atentados de Madrid (2004) y Londres (2005) obligaron a una revaluación de este proceso, al cual se añade la asociación con la inmigración, sobre todo la oriunda de terceros países, y las amenazas transnacionales.

La Unión cuenta con un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia dentro del cual ocupa un lugar preeminente la lucha antiterrorista y la política común de inmigración. Importa saber hasta qué punto esa política puede transformarse en un instrumento de seguridad, desde la perspectiva del binomio inmigración-seguridad. Esta relación se procesa de forma paralela a la emergencia de nuevos significados y percepciones de la seguridad y del concepto de *securitización*, como ya hemos expuesto (Ferreira, 2010, pp. 84-88).

La evaluación del impacto migratorio presenta dificultades de partida. La incapacidad para contabilizar el volumen y estatuto de los flujos migratorios o su distribución geográfica en el tejido social de los países de acogida es uno de ellos y dificulta la toma de decisiones<sup>26</sup>. Es posible conocer con una razonable fiabilidad el total de inmigrantes legales, permanentes y temporales de larga duración<sup>27</sup>, así como los demandantes de asilo, aunque estos sean más difíciles de clasificar. Pero la tarea se vuelve mucho más compleja cuando se trata de estimar las entradas y permanencias no autorizadas<sup>28</sup>, hecho agravado por ser las migraciones irregulares y no autorizadas las que registran en los

<sup>26</sup> La competición entre recién llegados y grupos locales más frágiles es susceptible de generar descenso en los salarios y aumento de las tasas de paro y de trabajo precario, todos ellos hechos potenciadores de tensiones sociales. De ahí la importancia de los efectos invisibles de la inmigración.

<sup>27</sup> En julio de 2007 la UE adoptó una serie de medidas para garantizar la comparabilidad de la información estadística y la uniformización de criterios. (cf. Thierry, 2008, p. 61). Asumen el estatuto de legales a) los individuos que entran al amparo del reagrupamiento familiar y las migraciones laborales, cualificadas o no; b) los estudiantes, sin contar los de cursos con tres o menos meses de duración; c) los trabajadores temporales con todo el tipo de cualificación (excepto los trabajadores de corta duración); d) individuos en comisión de duración igual o superior a un año, con derecho de permanencia legal; e) inversores o empresarios.

<sup>28</sup> Entre ellos: a) los que entran sin documentación, muchos de los cuales son víctimas de tráfico ilícito; b) los portadores de documentación falsa, donde se incluyen los demandantes fraudulentos de asilo; c) los que permanecen en el país más allá del plazo del visado; d) los que infringen los términos y condiciones de los visados, por ejemplo aceptando trabajos (Papademetriou, 2008, pp. XX-XXIII).

últimos años mayores aumentos alcanzando valores máximos en el Este y Sur de Europa<sup>29</sup>.

En Europa, desde finales del siglo xx, la reducción de los flujos migratorios, sobre todo extracontinentales, ha coexistido con el aumento de la inmigración, de la movilidad interna y del número de refugiados y desplazados. A la Unión Europea, que lidera el flujo de entradas, llegan tres grandes grupos de individuos: 1) migrantes intracomunitarios (ciudadanos de otros países de la Unión Europea), al abrigo del acervo de Schengen; 2) refugiados y desplazados, al abrigo de la Convención Internacional para los Refugiados; y 3) migrantes (regulares e irregulares) de países terceros. Estas categorías tienen orígenes y perfiles distintos, implicando diferentes estrategias a nivel legislativo y de políticas públicas, de ámbito social, de integración y de seguridad interna.

Las políticas europeas en la esfera migratoria centraron sus actuaciones en el sector de la justicia y de la seguridad (en especial en el control y regulación de los flujos migratorios), y no siempre desde una óptica de desarrollo sostenible. La gestión de estos flujos, por parte de los gobiernos nacionales, solo en los últimos años se ha volcado hacia la integración de sus no nacionales y son escasas las veces en las que se advierte la importancia de su relación con la sociedad civil en todo aquello que representa la búsqueda de un nuevo perfil de ciudadano europeo.

El impacto de los flujos migratorios es notorio en varios sectores de la sociedad (Kahanec, 2009), pero el cambio de perfil del universo migratorio y la dependencia de Europa frente a las migraciones obliga a alterar la actitud reservada del discurso político sobre esta materia. Hay que reorientar el discurso centrado en el tema de la entrada y regulación de flujos, y dirigirlo al papel que puede desempeñar la inmigración en el combate contra la decadencia y el envejecimiento demográfico.

Para hacer frente a los objetivos de desarrollo y poder económico establecidos por la Estrategia de Lisboa, la inmigración se presenta como parte de la solución, entre otros aspectos porque permite rellenar

---

<sup>29</sup> Cf. sobre esta cuestión, además de remitirse al caso italiano, Chiuri, Conglio y Ferri, 2010. Esta obra presenta algunas técnicas para medir la población clandestina de un determinado país (pp. 52-55).

franjas de actividad económica poco deseadas por los nacionales. Los inmigrantes potencian una mejor distribución geográfica del capital humano, incluso el más cualificado, y no provocan tensiones adicionales en el sistema de protección social cuando, insertos en el mercado de trabajo, contribuyen a su sustentabilidad a medio plazo<sup>30</sup>.

La reconfiguración demográfica de Europa se traduce también en el aumento de las minorías étnicas y religiosas de origen mayoritariamente extraeuropeo. Este aspecto es importante porque en las próximas décadas ellas mantendrán dinámicas demográficas y niveles de integración geográficamente desiguales en función de la proximidad de sus valores culturales, lo que potenciará nuevos desafíos y oportunidades, aunque asociados a cierto grado de riesgo<sup>31</sup>.

Veamos ahora, de forma más detallada, la situación de España y Portugal en aquellos aspectos que los aproximan y distancian respecto de los demás socios europeos y entre ellos mismos. ¿Constituye la península ibérica una unidad espacial adecuada para el análisis? ¿No sería necesario adoptar una perspectiva regional más allá de la dimensión peninsular? ¿A qué inmigrantes o extranjeros? ¿Qué podemos esperar del futuro de las migraciones en el contexto peninsular?

---

<sup>30</sup> Varios estudios destacan la importancia de la inmigración como factor diferenciador del futuro desarrollo de las regiones europeas, con ventajas máximas para una lógica integrada de la red metropolitana (Espon, 2008).

<sup>31</sup> Las políticas de inmigración adoptadas y, ocasionalmente, la convivencia entre la población autóctona y colectivos musulmanes conservadores han favorecido la tensión en algunas sociedades occidentales (Nic, 2008, pp. 23-24).



## CAPÍTULO II

### ESPAÑA Y PORTUGAL. REALIDADES DISTINTAS ANTE DESAFÍOS COMUNES

La historia de Europa está marcada por varios tipos de movimientos migratorios, los cuales son esencialmente movimientos internos y de salida. Esta movilidad entre Estados y para otros continentes se explica a través de las diferencias de desarrollo y condiciones de vida entre los primeros, y también por la inestabilidad política y los conflictos que afectaron al continente desde el siglo XVI y sobre todo en los siglos XIX y XX: las revoluciones industriales, los procesos de unificación estatal y las dos guerras mundiales.

En realidad, fue necesario esperar hasta las últimas décadas del siglo XX para que Europa se convirtiera en destino de inmigraciones, con un breve episodio de fuertes migraciones internas que caracterizaron la fase de reconstrucción de la posguerra y posterior despegue económico de algunos Estados europeos, hecho a costa, entre otros factores, con mano de obra no cualificada y abundante, procedente de los países del Sur.

Así, la experiencia europea como receptora de inmigrantes y como sociedad de acogida preferencial es reciente (Bardet y Dupâquier, 1999, pp. 463-484). Es en la fase final del siglo pasado en la que Europa asiste al aumento significativo de los flujos migratorios en términos cuantitativos y también cualitativos. Hablamos de migraciones internas, privilegiando el sentido este-oeste, y de migraciones externas, variadas en lo que afecta a sus destinos, flujos y perfiles. El nuevo mapa de las migraciones europeas se caracteriza por diferentes causas y modalidades, que explican la existencia de distintos perfiles migratorios, cuya variedad tiende progresivamente a aumentar.

En el contexto europeo, los países del Sur presentan un recorrido original, porque sólo a partir de finales de los años ochenta del pasado siglo, y sobre todo en la década posterior, se tornaron países atractivos para las migraciones internacionales. España y Portugal, nuestro objeto de estudio, pertenecen a este grupo.

Abordamos a continuación el caso peninsular y sus nuevas realidades demográficas. Se expone, en primer lugar, la experiencia migratoria ibérica desde finales del siglo xx y la importancia de las migraciones como garantía del crecimiento de la población residente. Se analizan los efectos negativos de la crisis económica internacional y la reducción o inversión de la tendencia positiva de los saldos migratorios. La evolución registrada, con una presencia significativa de la inmigración irregular sumada a los efectos de la crisis económica, ha reforzado la percepción de inseguridad entre las sociedades de acogida, poniendo una vez más de actualidad el debate que vincula inmigración y seguridad. En realidad se ha pasado de una situación más semejante hacia una dicotomía, que penaliza a Portugal. Por último se identifica el perfil del migrante tipo en España y Portugal, que siendo semejante (tres arquetipos son compartidos por los dos países), presenta también características diferentes.

## **2.1 DINÁMICAS MIGRATORIAS DE LOS NUEVOS PAÍSES EUROPEOS DE INMIGRACIÓN**

En efecto, las sociedades ibéricas conocieron grandes transformaciones, en especial después de su adhesión en 1986 a las Comunidades Europeas. Las alteraciones de régimen político y la integración en el proyecto europeo trajeron consigo cambios sociales, económicos y también demográficos y la consecuente modernización social. El desarrollo económico producido entre 1986 y 2000 contribuyó a la mejora de los patrones de consumo y de bienestar de las familias (Rodrigues y Moreira, 2011, 30).

Se modificó la vida de los ciudadanos españoles y portugueses, así como su comportamiento. La modernización y el progreso de la economía y sociedades ibéricas fueron los principales atractivos para multitud de inmigrantes, que comenzaron a afluir a la península Ibérica a partir de la década de 1990. Es este diferencial de bienestar entre los individuos lo que motiva las migraciones económicas, favoreciendo la creación de flujos constantes de población (Baganha, 2005, p. 29). Pero, aunque en las últimas décadas las sociedades ibéricas hayan sufrido

alteraciones sociales y demográficas considerables, éstas no fueron diferentes a las vividas por los restantes Estados de la Europa del Sur.

Como apuntan Rodrigues y Moreira (2011, p. 33), a semejanza de lo sucedido en el conjunto de Europa, también en lo relativo a los comportamientos colectivos referentes a la vida y muerte de la población residente en Portugal, los cambios han sido significativos, en una realidad pautada por saldos naturales tendencialmente nulos o negativos y una población residente compuesta por pocos niños, muchos ancianos y con ciclos de vida progresivamente largos y estables. Por su parte, emigración, inmigración y migraciones internas registraron grandes alteraciones de volumen y características, convirtiéndose en variables clave de sus futuras dinámicas.

Lo mismo sucede en el caso español:

«(...) España se ha transformado de forma radical y ha terminado por converger con las principales tendencias y corrientes que hoy son normales en los países de nuestro entorno geopolítico y cultural» (Requena, 2011, p. 49).

España y Portugal, países con dimensiones geográficas y poblacionales bastante distintas y con características políticas, sociales, culturales e históricas propias, presentan hoy dinámicas de crecimiento demográfico convergentes entre sí y con los demás Estados europeos: estructuras de edad muy envejecidas, tendencia hacia la estabilización o reducción del número total de residentes, dependencia de la inmigración, en un contexto de bajos niveles de fecundidad y de aumento gradual de la esperanza media de vida (Rodrigues y Moreira, 2011, p. 58). En una península ibérica tendencialmente envejecida y que vive un periodo de crisis económica (a escala mundial), importa percibir las actuales dinámicas migratorias y los desafíos que ellas representan de cara al futuro.

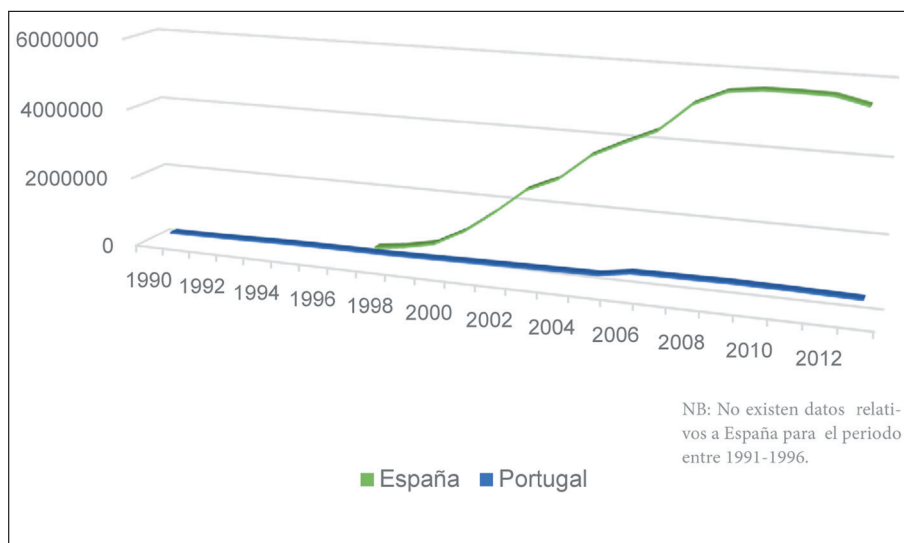
El inicio del nuevo siglo marca un giro en los flujos migratorios en ambos países. España registra un «espectacular crecimiento»<sup>1</sup> y asume un papel de relieve en las migraciones internacionales, haciéndose uno de los países más atractivos a nivel mundial. Entre 2000 y 2011 el porcentaje de la población extranjera residente en el país pasó del 3 % al 11%, convirtiéndose España en el tercer país europeo con mayor

---

<sup>1</sup> Expresión de Vila-Belda (2012, p. 24).

número de extranjeros y aquel que padece un crecimiento más significativo en este corto espacio de tiempo. Subraya Enríquez (2005, p. 103), «desde hace algunos años España parece ser el país europeo que más inmigración recibe anualmente en términos absolutos y, aún más, en relación con su población total». También Portugal, en una escala diferente, asistió a un aumento sustancial en el número de extranjeros residentes, registrando en el mismo periodo un aumento cercano al 70%.

El volumen de población extranjera aumentó considerablemente en los últimos años (Figura 2.1). En el caso español estamos ante flujos migratorios con orígenes más variados y con una distribución más asimétrica en el territorio que lo ocurrido en el pasado reciente. Al inicio de los años 1990, cerca de la mitad de los extranjeros procedían de otros países desarrollados, sobre todo de la Europa comunitaria y de América del Norte. Hoy, a pesar de que la población procedente de estas zonas todavía tiene un peso significativo, ha sido sustituida por otros colectivos procedentes de América Latina y del norte de África.



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes del SEF y de los datos del Padrón (INE).

Figura 2.1 Evolución del volumen de extranjeros residentes en la península Ibérica (1990-2013).



Aun así, la principal comunidad extranjera continúa teniendo origen europeo y es liderada por un colectivo que podrá rondar los 730 mil ciudadanos de origen rumano —14,3% de todos los inmigrantes registrados—. Pero España se ha vuelto en las dos últimas décadas uno de los países centrales del eje migratorio mediterráneo sur-norte (Pereda y de la Prada, 2008, pp. 97-98), lo que explica la subida del 212% del número de residentes de nacionalidad marroquí. Éstos pasaron de 248 a 714 mil entre 2001 y 2014, y desde 2010 constituyen la segunda mayor comunidad extranjera en el país —11,5 por ciento—. Más importante sigue siendo el colectivo de América del Sur —Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador—, que representa más del 21% del total de inmigrantes en España, siendo la comunidad ecuatoriana la tercera más representativa en el país.

En 2012 se produjo el primer descenso —de 15.229 personas—, aunque en el año 2013 se volvió a producir un incremento llegando a los 5.546.238 inscritos. Los últimos datos publicados por el INE, a 1 de enero de 2014, registran un nuevo y mayor descenso de residentes extranjeros en más de 520.000 personas —con un total de 5.023.487 inscritos—.

Un estudio hecho en España sobre los cambios que se están operando en los flujos migratorios desde el inicio de la crisis (Domingo y Sabater, 2013, pp. 60-87) ha contabilizado desde mediados de 2008 a finales de 2011, 1.335.000 salidas, de las cuales el 91% son extranjeros, no pocos de ellos naturalizados españoles, y el restante 9 por ciento españoles nacidos en España; solo algunos de ellos hijos de inmigrantes. Los otros han decidido emigrar, como sus abuelos en los años 50 y 60 del siglo xx. Las salidas tendieron a aumentar hasta 2010 y se ralentizaron levemente en 2011. Aunque la información sobre sus destinos es muy limitada, no cabe duda de que la mayoría han retornado a sus países de origen, sobre todo en América Latina. Otros vuelven a emigrar a países tradicionales de atracción anteriores al *boom* migratorio. En ambos casos, emigran más hombres que mujeres, reflejando ante todo el mayor impacto de la crisis en sectores altamente masculinizados, en especial el de la construcción y conexos.

En 1993 Portugal registró el primero de una larga serie de años de saldo migratorio positivo que se interrumpió en 2010. Hasta el inicio de los años 1990 las entradas más significativas eran explicadas por lazos

históricos, políticos y lingüísticos, y fueron integradas mayoritariamente por trabajadores del sexo masculino en edad activa, no cualificados y de origen africano. Este grupo era seguido mayoritariamente por individuos oriundos de la «Europa más rica» (Pires, 2010). En el momento en el que el país se convierte en un destino atractivo al inicio de los años 90, se ensancha también el espectro de reclutamiento a países sin conexiones históricas con Portugal.

A principios de la década de 1990 la inmigración de países de Europa del Este (como Ucrania y Moldavia) aún era prácticamente inexistente. La caída del Muro de Berlín y el colapso del sistema soviético creó nuevos flujos migratorios en el espacio europeo, en especial de los países satélites de la antigua Unión Soviética. Portugal vivía en ese momento un periodo de prosperidad económica, con un fuerte aumento de la construcción de grandes infraestructuras, para lo que se requería mucha mano de obra no cualificada, lo que constituyó una ventana de oportunidad para los ciudadanos del Este. La adhesión al «Espacio Schengen» también contribuyó a este crecimiento, al facilitar la libertad de circulación dentro del mismo. Llegado el siglo XXI aumentó en Portugal el número de ciudadanos de origen asiático y se acentuó el volumen de la comunidad brasileña, cuya entrada y permanencia en el país fue facilitada por la firma de acuerdos bilaterales (Rodrigues, 2010).

Como efecto combinado de estas nuevas líneas de inmigración se redujo en la última década la importancia relativa de los ciudadanos oriundos de los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP), que en 2001 representaban el 44% del total de inmigrantes oficiales que residían en el país (Instituto Nacional de Estadística, 2012a, 5), pero que hoy no sobrepasan el 20% (SEF, 2014).

Entre 1990 y 2010 el número medio de extranjeros residentes en Portugal sufre aumentos continuos, pero a partir de 2010 los totales vuelven a reducirse. Estos cambios son una respuesta directa a la recesión económica y financiera sufrida por el país, pero también se debe al acceso de muchos ciudadanos extranjeros a la nacionalidad portuguesa y la alteración de las dinámicas migratorias en los países de origen —sobre todo de Brasil y de Angola— (Tabla 2.1) (Ataíde y Dias, 2012, p. 16).

**Tabla 2.1** Principales nacionalidades presentes en la península Ibérica (2013)

España		Portugal	
Nacionalidad	Total	Nacionalidad	Total
Rumanía	730.340	Brasil	109.787
Marruecos	714.221	Cabo Verde	42.401
Reino Unido	311.774	Ucrania	41.091
Ecuador	212.970	Rumanía	34.204
Italia	182.249	Angola	20.177
Colombia	172.368	China	18.846
China	164.555	Reino Unido	16.471
Alemania	149.522	St. Tomé y Príncipe	10.304
Bulgaria	140.208	Moldavia	9.971
Bolivia	126.421	Otros	98.098

Fuente: Elaboración propia a partir de Informes del SEF.pt e INE.es

Dada la proximidad geográfica, encontramos en ambos países ibéricos importantes comunidades de nacionales del país vecino. Así, un total de 109.568 ciudadanos portugueses habitan hoy en España, ocupando la posición 11.<sup>a</sup> en el *ranking* de las nacionalidades más representadas (INEa, 2014). A la vez 9.541 españoles residen en Portugal, siendo la tercera comunidad de ciudadanos europeos más importante en este país (INEa, 2014).

Vila-Belda (2012, p. 28) identifica algunas de las causas de estos fuertes flujos migratorios hacia los países del sur de Europa, en especial hacia España: una economía de trabajo intensa, que creó cerca de 7 millones de puestos de trabajo en el caso español; una decreciente fuerza de trabajo nativa; la reducción del desempleo; la incorporación de la mujer en el mundo laboral; y el refuerzo de sectores ocupacionales más propicios con el empleo de inmigrantes, como la construcción civil, el trabajo doméstico y la agricultura.

En el mismo periodo Portugal registró también una búsqueda indiscriminada de mano de obra, habiendo sido creados muchos nuevos puestos de trabajo, en especial en el sector de la construcción —con grandes obras como el Puente Vasco de Gama, la Expo 98, y los estadios de fútbol

para la Eurocopa 2004—. Se suman a estos motivos el atractivo de los países ibéricos por la suavidad de su clima en el contexto europeo, y por el modo de vida en ambos países. Ello atrae, de modo especial, a ciudadanos comunitarios jubilados que buscan un clima más benigno.

El incremento del número de extranjeros y la rapidez con que se dio este fenómeno tuvo un profundo impacto en las sociedades ibéricas de acogida. Al mismo tiempo, aumentó la economía sumergida como factor de atracción en ambos países y que en España tiene un peso económico considerable. Enríquez (2005, p. 105) apunta también, entre estos factores, a las dificultades en los controles de las fronteras marítimas y a las debilidades en los controles de los movimientos transfronterizos, dentro del ámbito del Espacio Schengen, que facilitaron las entradas irregulares.

El establecimiento de grupos extranjeros en los países de destino suscita un conjunto de carencias sociales y la necesidad de adopción de políticas públicas que cubran estas deficiencias y reajusten los mecanismos de bienestar vigentes hasta esa fecha. Ninguno de los países de la península Ibérica estaba preparado para un fenómeno de este tipo y a tan gran escala. Pero, la verdad es que ambos países tomaron las medidas posibles para hacer frente al desafío. Si bien es cierto que los procesos migratorios producen alteraciones sociales y demográficas significativas, que tienen repercusiones en las políticas públicas de los Estados receptores, también es verdad que ambos países demostraron una excepcional capacidad de integración de las comunidades inmigrantes. Con todo ello, las respuestas de los Estados fueron «de naturaleza eminentemente reactiva, improvisada y orientada sobre todo a responder a las necesidades más visibles por perentorias» (Fuentes y Callejo, 2011, p. 14).

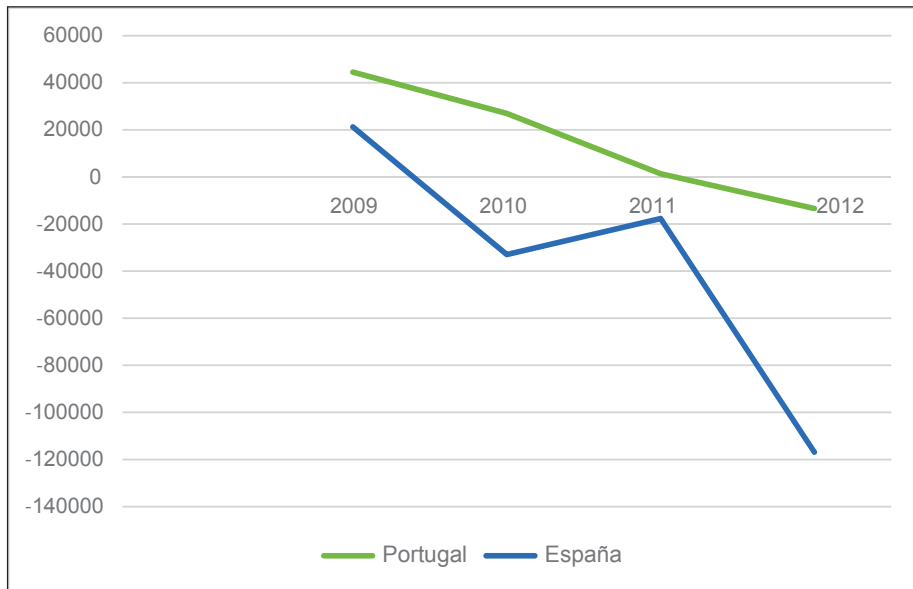
El futuro de la realidad migratoria se vuelve complejo en lo que respecta a su evolución, en un momento marcado por crisis de índole económica, social y hasta cierto punto política, que afecta a ambos Estados ibéricos y tiene impactos directos en el volumen y estrategias migratorias. Se hace evidente que «la *década prodigiosa*<sup>2</sup> de la inmigración ha terminado», y que «la formidable crisis iniciada en el verano de 2007 va a suponer una división de aguas, un punto de inflexión» en la historia de España y Portugal como países de inmigración (Vila-Belda, 2012, pp. 24-25).

---

<sup>2</sup> En cursivas en el original.

La actual crisis económica, cuya duración y magnitud son todavía inciertas, tiene «ya repercusiones tan importantes como negativas entre los inmigrantes presentes» en ambos países (Reher y Requena, 2009, p. 9). Así, se constata una disminución y/o reducción de los flujos de inmigración dirigidos hacia la península, ya que el atractivo de ambos países «como destino migratorio de interés se irá diluyendo a medida que pierda capacidad real de atracción la causa del fin del ciclo económico expansivo vivido en los últimos años» (Figura 2.2) (Reher y Requena, 2009, p. 10).

	Portugal			España		
	Inmigrantes	Emigrantes	Saldo Migratorio	Inmigrantes	Emigrantes	Saldo Migratorio
2009	61.445	16.899	44.546	365.367	344.128	21.239
2010	50.747	23.760	26.987	330.286	363.221	-32.936
2011	45.369	43.998	13.71	335.893	353.562	-17.669
2012	38.537	51.958	-13.421	272.489	389.339	-116.850
2013	17.554	53.786	-36.232	257.648	468.584	-210.936



Fuente: Elaboración propia a partir del SEF, web Pordata e Instituto Nacional de Estadística.

Figura 2.2 Saldo Migratorio en la península Ibérica (2008-2013).

Esta tendencia de disminución de los saldos migratorios se debe a un conjunto de factores diversos, como la salida de ciudadanos de los dos países, y el regreso al país de origen o la adquisición de nacionalidad por los extranjeros (Patrício, 2013, 7). Se destacan también en el caso portugués las modificaciones producidas en los procesos migratorios de algunos países de origen, como sucede con Brasil y Angola, dos de los principales países de origen de los inmigrantes en Portugal y que en los últimos años se volvieron también ellos países de destino. Esta alteración se debe en mayor medida a su proceso de crecimiento y desarrollo económico interno, bien como a la actual crisis económica y financiera vivida en Europa, que lleva a que muchos nacionales regresen a sus países de origen.

Aun así, como apuntan Reher y Requena (2009, p. 10)

... los pronósticos sobre las posibilidades de retorno a sus países de origen (...) son necesariamente más inciertos, porque el posible regreso de los inmigrantes a sus países dependerá, entre otros factores, del grado de cobertura pública de sus necesidades que consigan, de la evolución de su situación familiar y laboral en España, de los recursos que puedan movilizar sus propias redes sociales y de la eficacia de las políticas de incentivos que persiguen favorecer el regreso.

El análisis de los datos relativos a las series estadísticas sobre inmigración hace evidente que nos enfrentamos con valores porcentuales y relativos muy diferentes, que sólo parcialmente reflejan las distintas dimensiones poblacionales de los dos Estados. De acuerdo con los datos estadísticos del SEF, en 2013 residían en Portugal 401.320 extranjeros (Sefstat, 2014), lo que representaba cerca del 4 por ciento del total de sus habitantes. La población residente, en su conjunto, registró un aumento estimado de cerca del 2% entre 2000 y 2013, pero el número de extranjeros ha subido un 70%, y el saldo migratorio ha sido responsable del 92% del incremento total, una vez que el saldo natural<sup>3</sup> en la primera década del siglo fue casi nulo (Rodrigues, 2012a, pp. 205-230).

---

<sup>3</sup> El saldo natural o fisiológico resulta de la diferencia entre el número total de nacimientos y fallecimientos ocurridos en determinado periodo temporal. En conjunto con el saldo migratorio, resultante de la diferencia entre inmigrantes y emigrantes, explican el crecimiento de la población en dato universo territorial.

En España se contabilizaron, en 2011, 5.575.487 extranjeros, el valor más alto registrado hasta la fecha, correspondientes al 12% del total de residentes, el triple del valor portugués (INEa, 2014). Entre 2000 y 2013 entraron casi 5 millones de extranjeros en el país, y son también ellos los principales responsables del fuerte aumento poblacional verificado entre el año 2000 y la actualidad (INEa, 2012, p. 1).

Cuando comparamos estas magnitudes y dinámicas en las dos últimas décadas se aprecia claramente la existencia de diferencias y convergencias en lo que respecta a las características, escala y áreas de reclutamiento de la inmigración peninsular, marcadas por grandes alteraciones en el volumen de los flujos y sus perfiles.

Podemos concluir que España y Portugal presentan un régimen migratorio mixto, en cuanto a países receptores y emisores de emigrantes (Patrício, 2013, p. 15). En los últimos años los flujos de salida suplantaron a los de entrada. Al referirnos a estos países como nuevos países de inmigración, no podemos olvidar que la emigración es y continúa siendo una realidad en cualquiera de los dos, aunque los dos países ibéricos ya presentan un saldo migratorio negativo. A pesar de eso, al mismo tiempo que las dificultades coyunturales de estos países llevan a sus nacionales a buscar otros destinos, otros ciudadanos extranjeros los siguen viendo como una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida.

## **2.2 CRISIS E INVERSIÓN DEL CICLO MIGRATORIO**

Las migraciones pueden influir positivamente sobre las sociedades a las que afectan, sean de emisión o de acogida. Éste ha sido el caso de España y Portugal. En efecto, «la inmigración ha jugado un papel fundamental en el significativo crecimiento económico español experimentado entre mediados de la década de 1990 y finales de 2007» (Fuentes y Callejo, 2011, p. 14). La llegada de trabajadores extranjeros a los países ibéricos proporcionó una mano de obra abundante, flexible y barata en los sectores de la construcción civil, agricultura y servicios, como comprobaremos más adelante al abordar la experiencia migratoria y la caracterización del perfil del inmigrante tipo (Fuentes y

Callejo, 2011, p. 11). De este modo, la inmigración se convirtió en un elemento dinamizador de las economías ibéricas en las últimas dos décadas.

La actual crisis económica y financiera europea ha podido causar efectos perversos sobre estas dinámicas migratorias. En verdad, los efectos de la desaceleración económica sobre la migración son complejos y difíciles de prever (Castles y Miller, 2009). De hecho la mayoría de los inmigrantes que residen o buscan entrar en España o Portugal son migrantes económicos, y estos migrantes son los primeros en verse afectados en situaciones de crisis, en especial debido a la precaria integración en el mercado laboral en que frecuentemente se encuentran. Los países envueltos en una coyuntura adversa en términos económicos son intercambiados de inmediato por otros que puedan ofrecer mejores condiciones para los individuos que integran las rutas migratorias internacionales.

La recesión económica penalizó a los países menos atractivos como Portugal, también más periféricos en términos geográficos y, sobre todo, económicos. Uno de los principales atractivos de los flujos migratorios peninsulares consiste en la oferta de empleo. Por lo tanto, cuando este potencial disminuye o se hace negativo, se deterioran las condiciones del mercado de trabajo, aumenta el desempleo y, en consecuencia, desaparecen las condiciones que hacían el país atractivo para los inmigrantes. Esto se traduce en una desaceleración de los flujos de inmigración e, incluso, en la posibilidad de que los extranjeros ya residentes en el país se marchen (Reher, Requena y Sanz, 2011, p. 27).

En el periodo que media entre el inicio de la crisis —2007/2008— y finales de 2013 se registró un aumento significativo del fenómeno del desempleo entre los extranjeros. Los inmigrantes económicos, en particular los no cualificados, son los que más sufren con la crisis actual, una vez que en su mayoría trabajan en los sectores más afectados como son los servicios, la industria y la construcción civil. Por su parte, aquellos que se encuentran en una situación profesional más estable o los extranjeros altamente cualificados tendrán mayor facilidad en encontrar un nuevo trabajo, dadas su mejor cualificación y mayor capacidad de adaptación al mercado de trabajo.



Según datos de la OCDE, en el conjunto europeo, Portugal registra una de las tasas más bajas de desempleo entre los inmigrantes, sólo el 19%, frente al 16% referente a los trabajadores portugueses. En España la situación es más difícil. El país registra una de las mayores tasas de desempleo oscilando entre el 25% de los nacionales y el 36% en el caso de los extranjeros. Concurren dos factores esenciales para los valores tan elevados de las tasas de desempleo entre los extranjeros: la destrucción de los puestos de trabajo y el aumento de la población en edad activa. Como apuntan Reher, Requena y Sanz (2011, p. 28):

«... la población activa inmigrante –demanda potencial de empleo– haya seguido creciendo cuando la oferta real de puestos de trabajo ya había comenzado a disminuir, significa que el ajuste entre ambas magnitudes no ha sido automático ni instantáneo».

No obstante, la inflexión de la economía y el aumento consecuente de los niveles de desempleo deja a los inmigrantes en situación de gran vulnerabilidad, ya que el mantenimiento de su regularización depende de la existencia de medios de subsistencia suficientes para garantizar su supervivencia. Así, en situaciones de desempleo prolongado y/o consecuente pérdida de derecho a percibir ayudas sociales, estos inmigrantes caen fácilmente en situaciones de irregularidad y de carencia económica y social. Se trata de una situación que puede convertirse en un círculo vicioso, ya que para conseguir trabajo necesitarán comprobar que tienen permiso de residencia en el país.

El fenómeno del desempleo suscita un conjunto de cuestiones sociales en cuanto a la capacidad de integración de las sociedades de acogida en situaciones de riesgo y sugiere la necesidad de adopción de políticas públicas para hacer frente a esta nueva realidad.

A pesar de la percepción generalizada de que los inmigrantes regresarán en masa a sus países de origen si se mantiene la situación de recesión económica, la verdad es que algunos lo harán, pero otros no. En muchos casos esto se debe a la situación en que se pueda encontrar el país de origen, peor que la que atraviesa el país de acogida a pesar de la coyuntura económica negativa (Beets y Willekens, 2009, pp. 29-30).

En el conjunto de las tipologías migratorias es importante recordar que las migraciones familiares serán las menos afectadas por la recesión económica, ya que en su origen están los movimientos no económicos. En efecto, éstas son por lo general más estables y permanentes, por lo que los migrantes que ya tengan una situación profesional y legal estable son menos propensos a volver (Beets y Willekens, 2009, p. 31).

Después de una década muy positiva de inmigración hacia a la península Ibérica, asistimos ahora a un momento de inflexión en los flujos migratorios. En términos relativos los flujos de extranjeros hacia la península ibérica, se registra un decrecimiento significativo desde 2008, año en que ambos países alcanzaron su pico inmigratorio. Esta alteración del ciclo migratorio tiene importantes consecuencias, más que nada por la rapidez con que se efectuó la alteración de la tendencia positiva. En ambos países ya se aprecian la reversión de los saldos que se han vuelto negativos. A la reducción de los efectivos hay que añadir la alteración del sentido de los flujos migratorios internacionales hacia otros destinos, así como la salida de inmigrantes residentes en los dos países que regresan a sus países de origen o buscan otras sociedades de acogida.

La importancia de los flujos migratorios para los dos países ibéricos se vuelve un tema de análisis aún más complejo porque sabemos que las coyunturas de crisis social y política y recesión económica son potenciadoras de políticas discriminatorias y actitudes xenófobas. Las altas tasas de desempleo y los cortes presupuestarios afectan al sistema de protección social y podrían alimentar la percepción de que los inmigrantes «compiten con la población autóctona por los puestos de trabajo y las prestaciones sociales (sanidad, plazas escolares, ayudas a la vivienda, asistencia pública)» (Fuentes y Callejo, 2011, pp. 14-15). A pesar de este peligro, no se han registrado hasta la fecha incidentes violentos o tensiones sociales entre la población autóctona y las comunidades inmigrantes en ninguno de los países ibéricos. Esto se debe en buena parte al éxito de las políticas de integración llevadas a cabo en cada uno de ellos<sup>4</sup>.

Creemos que «los flujos de inmigrantes económicos volverán probablemente a incrementarse cuando la economía comience a mostrar sig-

---

<sup>4</sup> Cf. capítulo III sobre políticas de inmigración.

nos de recuperación» (Fuentes y Callejo, 2011, p. 177). Además de eso, aunque las motivaciones económicas sean uno de los principales factores explicativos para los flujos migratorios, ellas no representan el único factor de atracción. La reducción del número de entradas que se verifica en los últimos años no resulta tan evidente si se considera el número de entradas debidas a procesos de reagrupación familiar o por motivos de salud o estudio.

Paradójicamente la crisis mundial llevó también a la adopción de políticas migratorias europeas y nacionales más restrictivas, con vista a la protección de los puestos de trabajo para los ciudadanos residentes. Como señalan Beets y Willekens (2009, p. 27), «la recesión económica crea un clima favorable a un régimen restrictivo de la migración internacional»<sup>5</sup>. De este modo las sociedades receptoras abordan la gestión de flujos en una óptica simplemente utilitaria, mayores obstáculos a las entradas.

No obstante, en la península Ibérica, a semejanza de los restantes países europeos, los flujos inmigratorios se vuelven esenciales para garantizar el aumento poblacional y el futuro de los dos países, dado que ambos Estados depende de estos flujos.

Muchas de las proyecciones demográficas que nos permiten comparar a España y Portugal con el resto de países de la Unión Europea presentan diferencias considerables y hay que mantener una postura crítica sobre sus previsiones<sup>6</sup>. Pero, los resultados de las diferentes fuentes coinciden en señalar un futuro demográfico peninsular poco esperanzador, en especial para el caso portugués. En nuestro estudio utilizamos las cifras recogidas por Naciones Unidas (Tablas 2.2 y 2.3).

<sup>5</sup> En el original: «*economic recession creates a climate conducive to a restrictive regime of international migration*».

<sup>6</sup> Sabemos que «una proyección de la población no es más que la cuantificación de un escenario de futuro, basado en el comportamiento esperado de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones, y no suele incorporar rupturas de tendencia, limitándose, de forma más o menos sofisticada, a prolongar la evolución más reciente. Es así que todas las proyecciones realizadas antes de 2000, subestimaban considerablemente la inmigración futura y que, por el contrario, la proyección realizada por el INE en 2007, mantenía en el futuro un importante saldo migratorio positivo, cuando éste se iba a tornar negativo a partir de 2010» (Fernández Cordon, 2014, pp. 215-217).

**Tabla 2.2** Población residente en la península Ibérica —en millones— (1990-2030)

Año	Población residente		
	Portugal	España	Península ibérica
1990	9.925	38.889	48.814
1995	10.125	39.427	49.552
2000	10.336	40.288	50.624
2005	10.544	43.395	53.939
2010	10.676	46.077	56.753
2015	10.702	47.532	58.234
2020	10.623	48.661	59.284
2025	10.476	49.501	59.977
2030	10.309	49.998	60.307

Fuente: Elaboración propia a partir de United Nations, 2013.

**Tabla 2.3** Tasas de migración líquida en la península Ibérica, 1990-2030

Periodo	Portugal		España	
	Migración líquida (miles)	Tasa de migración líquida(‰)	Migración líquida (miles)	Tasa de migración líquida(‰)
1990-1995	30	3,0	64	1,6
1995-2000	35	3,4	159	4,0
2000-2005	36	3,4	566	13,5
2005-2010	30	2,8	450	10,1
2010-2015	20	1,9	203	4,3
2015-2020	15	1,4	197	4,1
2020-2025	10	0,9	188	3,8
2025-2030	10	1,0	144	2,9
2030-2035	10	1,0	143	2,8

Fuente: Elaboración propia a partir de United Nations, 2013.

Para Portugal se estima una reducción de efectivos a partir de 2025, asumiéndose que en 2050 los volúmenes totales de población serán muy similares a los registrados en 1990. En efecto, las proyecciones divulga-

das muestran una tendencia de inversión acentuada en la migración líquida<sup>7</sup> a partir del quinquenio 2005-2010, pudiendo Portugal alcanzar valores casi nulos entre 2020-2025. La realidad actual valida estas proyecciones y supera incluso las estimaciones más pesimistas ya que, como hemos visto, los saldos migratorios son negativos a día de hoy.

En el caso español los escenarios son menos pesimistas, previéndose en las próximas décadas el mantenimiento de los saldos positivos y un aumento, aunque moderado, del total de residentes. Tal como sucede en la gran mayoría de los restantes países europeos, los flujos inmigratorios son responsables en la actualidad de una parte significativa del crecimiento poblacional existente —entre 70 a 100 por ciento en la mayor parte del continente europeo—, y son esenciales para garantizar la evolución positiva de la dinámica poblacional e influyen decisivamente sobre el futuro de los dos países ibéricos (Tabla 2.3). Hasta 2050 se estima que la tasa de migración líquida continuará siendo positiva y constante, aunque la española será tres veces superior a la portuguesa.

Como sabemos, la tasa de migración líquida permite estimar el impacto de los saldos migratorios respecto del total de la población. Resulta así una primera aproximación a la diferencia registrada entre emigrantes e inmigrantes, esto es, a la diferencia positiva o negativa entre el número total de individuos que entran o salen del territorio del Estado analizado durante un periodo de tiempo dado. Incluye, por tanto, las salidas y entradas tanto de nacionales como de extranjeros con un sentido de permanencia al excluir tanto a turistas como a aquellos que entran en el país por motivos de salud o de estudio.

## 2.3 LA EXPERIENCIA MIGRATORIA IBÉRICA

Como ya hemos señalamos, existen varios tipos de flujos migratorios, que atienden a motivaciones diferentes: migraciones económicas, migraciones familiares, migraciones forzadas —como los demandan-

---

<sup>7</sup> La migración líquida estima la diferencia entre el total de inmigrantes y el total de emigrantes durante un periodo de tiempo para una población determinada. La tasa de migración líquida ofrece el número de migrantes líquidos (saldo migratorio) por cada 1000 habitantes, en el periodo considerado.

tes de asilo— y migraciones irregulares. Con todo, «la distinción entre estas categorías sigue siendo algo imprecisa (...) porque los factores que impulsan la decisión de migración pueden ser numerosos»<sup>8</sup> (Guardia y Pichemann, 2006, p. 12).

En términos generales concluimos que la experiencia migratoria de los dos países ibéricos es reciente, esencialmente justificada por motivaciones económicas, y registra una tendencia de reducción cuantitativa en los últimos años. Predominan las migraciones legales, hasta el punto de que gran parte de las migraciones irregulares resultan de entradas legales en territorio nacional que sólo más tarde caen en situación de irregularidad<sup>9</sup>. Si las dos últimas décadas estuvieron fundamentalmente marcadas por migraciones de carácter económico, en este momento la crisis ha invertido ese predominio. Hoy predominan las migraciones familiares.

Un fenómeno reciente en los dos países es el de los extranjeros emprendedores —bien sean de origen chino o angoleño, principalmente— que buscan en los países ibéricos oportunidades de inversión. Dada la actual situación económica, los Estados ibéricos apuestan por atraer a inversores extranjeros, creando a tal efecto canales de inmigración legales que faciliten la regularización de estos extranjeros —los también llamados visados GOLD—.

Otra realidad significativa es la de la migración de jubilados europeos, o la *gerontoinmigración*. La península Ibérica por su ubicación geográfica, en el sur de Europa, tiene un clima benigno y disfruta de un estilo de vida tranquilo y saludable que proporciona a muchos jubilados una calidad de vida superior a la que tendrían en su país de origen. Junto con unos costes de la vida inferiores que mejora el poder adquisitivo de sus pensiones. Portugal y España se han transformado en lugares de residencia de ciudadanos —sobre todo europeos— de origen social medio o superior, en situación de jubilación.

<sup>8</sup> En el original: «*the distinction between these categories remains somewhat blurred (...) because the factors driving a migration decision can be numerous*».

<sup>9</sup> Generalmente por la no renovación del permiso de residencia al no reunir las condiciones legales para su mantenimiento (por ejemplo, al encontrarse desempleados).

### 2.3.1 Migraciones regulares y movilidad

La población extranjera contribuye en:

«... el desarrollo económico nacional, así como para la promoción de una nueva visión de la sociedad que se asiente en la tolerancia y en el respeto por la diversidad y también para el aprendizaje de nuevos comportamientos sociales y culturales» (SEF, 2012, p. 31).

Esta contribución es reconocida por la propia Unión Europea<sup>10</sup>, así como por los gobiernos de España y de Portugal, a pesar de la crisis económica y que se refleja en una disminución de las necesidades de contratación en el exterior.

Los gobiernos de los diferentes Estados miembros de la Unión continúan apostando por la inmigración legal como uno de los ejes fundamentales de sus políticas de inmigración nacionales, en una perspectiva que privilegia la «economía y equilibrio de las cuentas públicas nacionales, demografía y la sustentabilidad del sistema de seguridad social» (SEF, 2012, p. 32).

De este modo, los procesos de admisión de extranjeros fueron ajustados para hacer frente a la actual crisis y a la disminución de la oferta laboral. Desde 2011, Portugal no ha aprobado formalmente el contingente global para admisión de ciudadanos extranjeros para el ejercicio de actividad profesional subordinada. Por su lado, España ha venido reduciendo el número de vacantes en el *Catálogo de ocupaciones*, hasta el punto que desde 2012 han estado restringidas, esencialmente, al sector de la marina mercante y los deportistas profesionales (BOE, 2014, p. 87298).

A semejanza de otros muchos países, tanto España como Portugal han reforzado su apuesta por la inmigración de personas altamente cualificadas y en la atracción de inversiones extranjeras. En el escenario de crisis económica y de salida de nacionales cualificados, ambos países apuestan por mantenerse como destinos atractivos para emprendedores y de mano de obra cualificada. En ese sentido, los dos países han desarrollado incentivos a la inversión extranjera y políticas

<sup>10</sup> Cf. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 4th Annual Report on Immigration and Asylum (2012)*.

que facilitan la concesión de nacionalidad y la regularización de aquellos extranjeros que inviertan en la Península.

No podemos identificar las migraciones económicas sólo con la mano de obra no cualificada. Las migraciones cualificadas, esto es, la atracción de profesionales cualificados representa otra dimensión de gran impacto a considerar. Aunque ambos Estados tengan acuerdos bilaterales que faciliten la movilidad de estos profesionales, no existe una política específica de atracción de mano de obra cualificada en ninguno de ellos. No olvidemos que tanto España como Portugal son a la vez países de inmigración y de emigración y que asistimos en la actualidad a la salida de jóvenes cualificados o altamente cualificados de estos países. Sin embargo, las migraciones cualificadas hacia los países ibéricos se encuentran muy relacionadas con la internacionalización de las empresas nacionales y la búsqueda de profesionales competentes en su área de actividad.

Así, las llegadas de los inmigrantes de alta cualificación son las que menos han decrecido en los últimos años, mientras que el resto se ha derrumbado. En el caso de España, aunque el peso relativo del inmigrante en el total de empleos cualificados ha ido creciendo, ha sido de forma modesta. A comienzos de 2010, los extranjeros ocupan sólo el 3,6% de los puestos de trabajos de alta cualificación, el 7,2% de los empleos de cualificación media y el 17,5% de los empleos que requieren menor preparación (Page y Mayo, 2011). Una distribución que la crisis no ha trastocado de forma significativa. Entre los años 2000 y 2009, el número los extranjeros cualificados en Portugal se cuadruplicó, aunque su peso relativo entre la población residente extranjera no llegara a variar. Aun así, en 2010 se registró la mayor presencia de profesionales extranjeros cualificados entre los cuadros de personal contratado: el 31,7% (Góis y Marques, 2014, pp. 64-70).

Hay que indicar aún, a nivel ibérico, la fuerte apuesta en la movilidad de estudiantes y de investigadores, que también se verifica en toda Europa. La experiencia migratoria de los migrantes ibéricos tiene cada vez más motivaciones académicas y/o de educación. En 2012, España concedió 4.890 permisos de estudio (Instituto Nacional de Estadística, 2013) y en el curso 2012-2013 había 14.081 extranjeros ingresados en el sistema universitario español, de ellos la gran mayoría en cursos de

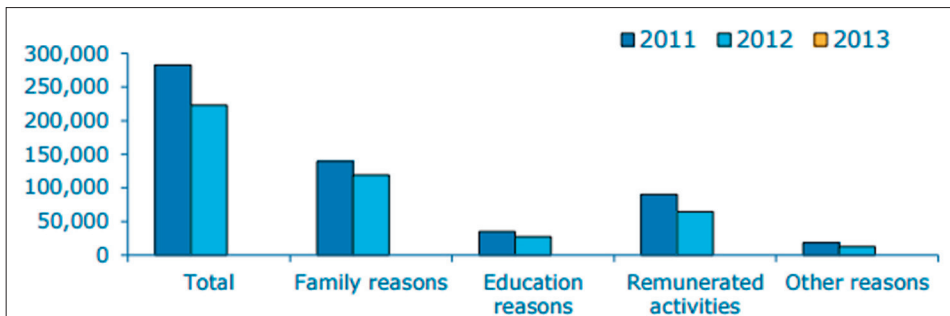


máster (EMN, 2014). Portugal concedió en 2013, 3.896 permisos de residencia a estudiantes de enseñanza superior, el segundo motivo para la solicitud de permisos de residencia, después de la reagrupación familiar (SEF, 2014, p. 11).

La familia es el principal activo del capital social en muchas comunidades de inmigrantes. Este capital social proviene de las propias redes sociales del inmigrante y facilita el movimiento migratorio (Reher, Requena y Rosero-Bixby, 2009, pp. 137-139). Muchos migrantes suelen emprender sus movimientos migratorios como integrantes de redes de relaciones de las que obtienen buena parte de los recursos que les son necesarios para afrontar el traslado al país de destino en condiciones factibles.

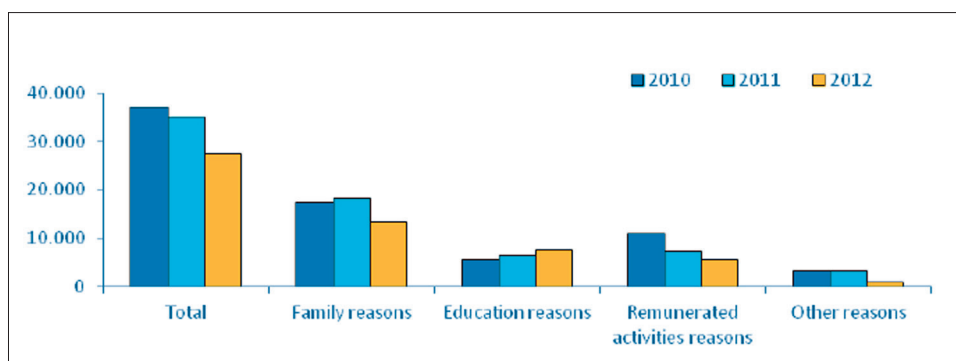
Por otro lado, las redes familiares desempeñan un papel decisivo en las experiencias migratorias. La familia es un factor esencial en el proceso de salida del país de origen, por su capacidad de influencia o bien por la acogida en el país de destino. Así, la actual experiencia migratoria de los inmigrantes ibéricos tiene como principal base la dimensión familiar (Gonzalez Ferrer, 2011, p. 124).

Las migraciones familiares han asumido una importancia cada vez más significativa, de manera que en los tres últimos años han representado el principal motivo de entrada en ambos países (Figura 2.3 y Figura 2.4). En este contexto, en 2013 han sido atribuidos en Portugal 7.156 de permisos de residencia al abrigo de la reagrupación familiar (SEF, 2014, p. 11).



Fuente: EMN, 2013a, p. 4.

Figura 2.3 Primer permiso de residencia en España, por causas (2010-2013).



Fuente: EMN, 2012b, p. 4.

Figura 2.4 Primer permiso de residencia en Portugal, por causas (2010-2012).

En España la media anual registrada es superior y los comportamientos de reagrupación revelan que aquellos que afectan a los hijos son de una intensidad inferior a la que se registra en el caso de los cónyuges, lo que sugiere que en estos procesos de reunificación familiar la pareja precede a los hijos, con lo cual resulta previsible un incremento tendencial de estos reagrupamientos que afectará en mayor medida a los hijos en un futuro próximo (Requena y Sanchez-Dominguez, 2011).

La figura de la reagrupación familiar pretende reforzar la «salvaguarda de la unidad y de los lazos familiares de los nacionales de países terceros, en particular de los menores» (SEF, 2012, p. 31). Tanto España como Portugal han apostado por el desarrollo de las migraciones familiares, dando especial énfasis a la figura de la reagrupación familiar en sus Leyes de Inmigración. Ese hecho fue reconocido a nivel internacional con la atribución del primer puesto a Portugal y del tercero a España en el *ranking* del MIPEX III, relativo a las políticas de reagrupación familiar.

Otro fenómeno es el de la *gerontoinmigración*, los extranjeros jubilados que deciden disfrutar de sus últimos años de vida en España y Portugal. Se trata de una migración que no sigue los presupuestos generales de las migraciones económicas, entre otras cosas porque en este caso hablamos, en su gran mayoría, de ciudadanos comunitarios —ingleses y alemanes, principalmente—, y que tienen motivaciones

distintas de las formas tradicionales de migración. Estas migraciones tienen impacto económico, ya que estos migrantes consumen y gastan en los países de acogida. El bajo coste de vida en los dos países, en comparación con los de procedencia, y la alta calidad de los sistemas de salud pública, junto con otros incentivos sociales y económicos ofrecidos por los dos gobiernos, han favorecido este nuevo flujo migratorio (Durán Muñoz, 2010).

España y Portugal son, desde finales de los años 90, países de referencia para los jubilados europeos. Una de las curiosidades de estos migrantes es que, aunque sean residentes permanentes, se dividen entre el país de acogida y el país de origen (muchos pasan los inviernos, más ligeros, en sus residencias en España o Portugal y disfrutan del verano en sus países de origen, evitando el elevado calor del verano en la península ibérica). En España el contingente más numeroso está compuesto por los británicos, unos 362.000, seguidos de los alemanes con más de 160 millares (INEa, 2013). En Portugal, predominan las mismas dos nacionalidades, con 16.471 británicos y 8.581 alemanes (SEF, 2014).

El reciente fenómeno migratorio de los menores de edad no acompañado es especialmente complejo y una preocupación para ambos Estados ibéricos, a pesar de que el número que llega a Portugal sea bastante reducido. En 2013, se estima que se encontraban bajo la protección del gobierno español 2.841 jóvenes provenientes de los países MENA<sup>11</sup>, un número inferior a los registrados en los años anteriores —3.623 en 2011 y 3.261 en 2012—. Este fenómeno está relacionado con

«... [la] expulsión sistemática de niños y niñas marroquíes a modo de reagrupaciones familiares, sin el debido proceso legal, sin un estudio en profundidad de la situación familiar en Marruecos y sin la adecuada asistencia letrada» (Jiménez, 2004, p. 423).

Tanto en España como en Portugal este fenómeno está esencialmente relacionado con las comunidades africanas. Estos menores forman un grupo vulnerable —siendo pocos los que requieren asilo—, lo que debe continuar mereciendo la atención de las autoridades nacionales y europeas.

---

<sup>11</sup> MENA (*Middle East and North Africa*) es la sigla utilizada para designar a los países de Oriente Medio y Norte de África.

### 2.3.2 Migraciones irregulares

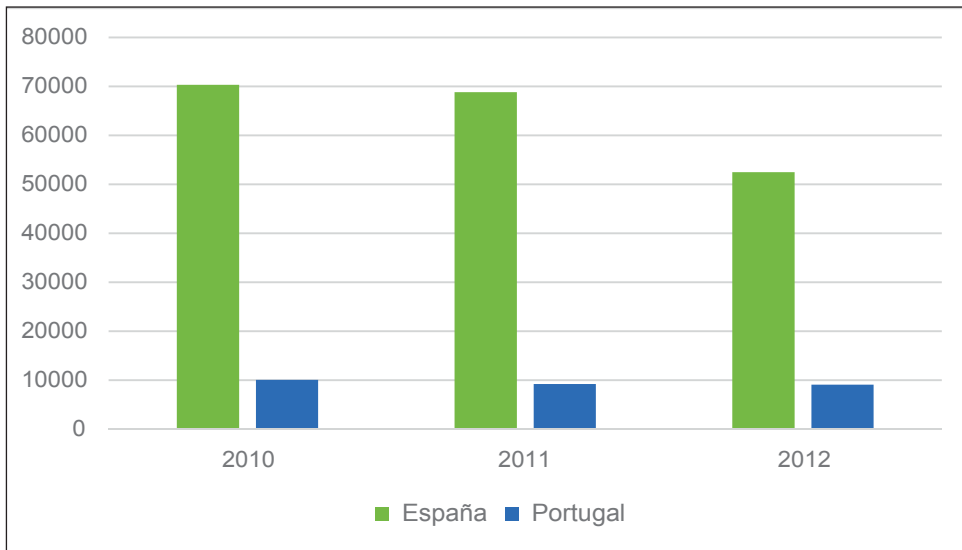
Los flujos migratorios irregulares —integrados por aquellas personas que entran en territorio nacional sin documentación o permanecen en él sin acreditarse ante las autoridades— afectan a todos los países europeos, y España y Portugal no son una excepción. Estos movimientos, tal y como ocurre con las migraciones legales, son resultado de la interrelación de dinámicas sociales y económicas muy variadas y, al igual que éstas, afectan a múltiples aspectos de la sociedad: economía, educación o salud, entre otros.

Las migraciones irregulares son un fenómeno complejo y para comprenderlas resulta necesario destacar dos hechos. En primer lugar, que la mayoría de los flujos migratorios irregulares entran por fronteras aéreas o terrestres y no por fronteras marítimas. En segundo lugar, que muchos de los inmigrantes irregulares entran de forma legal (en su mayoría con visados de corta duración), cayendo más tarde en situación irregular, por circunstancias diversas. Importa destacar el papel desempeñado por los procedimientos de regularización extraordinaria llevados a cabo en ambos países, los cuales fueron una forma de regularizar a los inmigrantes irregulares ya residentes en el espacio peninsular, al tiempo que también supuso un nuevo aliciente que permitió atraer a nuevos migrantes.

Los flujos irregulares en la frontera sur de la Unión Europea son una preocupación para los gobiernos europeos, en especial para los países mediterráneos convertidos en una de las principales «puertas de entrada» en la Unión. Los flujos provenientes del norte de África, en su mayoría originarios del África subsahariana, pero cada vez más del Próximo Oriente, se deben a los crecientes desequilibrios existentes entre las dos orillas del Mediterráneo y a la inestabilidad existente en esta región y otras áreas cercanas. La corta distancia que separa a las costas de este mar potencia estos flujos.

España se está viendo afectada de forma particular por estas migraciones irregulares en su frontera meridional, tanto como país de tránsito como país de destino. Las costas españolas y las ciudades de Ceuta y Melilla son la puerta de entrada en Europa por la ruta del Mediterráneo occidental. En 2014, Frontex registró 7.842 cruces irre-

gulares en esta frontera, que demuestra un aumento de 15% en comparación con el año anterior —6.838 detecciones en 2013— (Frontex, 2015b, p. 24). No obstante, en los últimos años se había producido una disminución significativa de estos flujos —de 70.315 en 2010 a 52.485 en 2012—, debido a la caída de la actividad económica, fruto de la crisis, pero también al intenso esfuerzo llevado a cabo por las autoridades nacionales en cooperación con la UE, los países vecinos y los países de origen y de tránsito (Figura 2.5).



Fuente: Elaboración propia a partir de EMN, 2012a y 2012b.

Figura 2.5 Inmigrantes irregulares presentes en la península ibérica (2010-2012).

Este fenómeno está teniendo particular repercusión en España, aunque sus efectos sobre la balanza demográfica sean limitados. La entrada de inmigrantes irregulares en España tiene una vía principal de acceso, a través de los aeropuertos, y en un volumen significativamente menor por vía marítima y por medio del asalto a las fronteras de Ceuta y Melilla —en estos dos últimos casos en un volumen todavía más reducido—. Las múltiples dificultades que se imponen a estas entradas irregulares obligan a que los medios para sortearlas impliquen un riesgo enorme para la vida de aquellos que lo intentan. Las preca-

rias embarcaciones —pateras y cayucos— cargadas de personas sin la menor garantía para su seguridad constituye una tragedia humana y moral a la que asisten conmovidas la sociedad ibérica y europea, pero que en España registra una evolución decreciente en la última década.

Por razones evidentes son estos episodios los que captan la atención de la opinión pública y sobre los que han actuado los sucesivos gobiernos españoles desde comienzos de siglo. Tal y como se refleja en la Tabla 2.4, la cota máxima de inmigrantes irregulares interceptados en alta mar o a su arribo a costas españolas se produjo en 2006 con una cifra cercana a las 40 mil personas —sólo al archipiélago canario llegaron 31.678 inmigrantes irregulares ese año—. Las medidas puestas en marcha a partir de entonces, con una intensa actividad diplomática, en el ámbito tanto de la cooperación como de la seguridad, permitieron la celebración de acuerdos sobre inmigración con todos los países de África Occidental (desde Marruecos hasta Nigeria), adoptando diferentes formatos y grados de institucionalización (Molina, 2013, p. 23). Este despliegue diplomático, junto con la sistemática cobertura de las costas españolas por el SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior), ha conseguido reducir significativamente estos flujos irregulares —en 2013 a Canarias sólo llegaron 196 personas en cayucos—.

**Tabla 2.4** Inmigrantes irregulares llegados a España por medio de embarcaciones (2011-2013)

	Total Costas	Canarias	Península y Baleares
2001	18.517	4.105	14.412
2002	16.670	9.875	6.795
2003	19.176	9.388	9.788
2004	15.675	8.426	7.249
2005	11.781	4.715	7.066
2006	39.180	31.678	7.502
2007	18.056	12.478	5.578
2008	13.424	9.181	4.243
2009	7.285	2.246	5.039

(Continúa)

	<b>Total Costas</b>	<b>Canarias</b>	<b>Península y Baleares</b>
2010	3.632	196	3.436
2011	5.441	340	5.101
2012	3.804	173	3.631
2013	3.237	196	3.041

Fuente: FISl, 2014, p. 31.

La mejora de las medidas de control y vigilancia del tráfico marítimo —en especial en la zona del Estrecho— y la creación y despliegue operativo de la agencia europea Frontex han tenido un impacto indudable en la reducción de estas cifras. Pero la acción desarrollada por la diplomacia española, de modo particular ante Marruecos, ha sido decisiva. La intensa colaboración bilateral alcanzada en este campo —extensiva también a la lucha antiterrorista de origen yihadista— es una de las principales causas en la reducción de estos flujos.

Ceuta y Melilla constituyen, no obstante, una excepción en esta tendencia decreciente al registrar incrementos significativos de pasos de frontera irregulares a partir del año 2012 cuando en Melilla se duplicó la cifra alcanzada en el año anterior: 2.105 entradas frente a 1.039 en 2011 (Molina, 2014, p. 24). Aunque hay que tener presente que en 2005 se alcanzó la cifra récord de 5.500 entradas irregulares en esa ciudad. La presión ejercida sobre esta frontera —la más vulnerable del territorio español junto con Ceuta y los peñones de soberanía en la costa africana, objeto también de puntuales ocupaciones— llevó a las autoridades españolas a reforzar las medidas disuasorias instaladas en la valla —concertinas, doble malla, mayor altura, etc.—, junto con unas prácticas de expulsión acelerada del territorio nacional de aquellas personas que conseguían acceder —las denominadas por la prensa «devoluciones en caliente»— cuya legalidad es cuestionable. Estos intentos de blindar la frontera de estas dos ciudades han despertado numerosas protestas tanto en el interior como en el exterior de España, incluyendo a la Comisión Europea, sin que se haya conseguido encontrar hasta el momento alternativas viables. En todo caso, las medidas adoptadas han logrado estabilizar el número de estas entradas irregulares<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Según datos provisionales relativos a Melilla, a lo largo de 2014 se produjeron 2.250 entradas irregulares, una cifra semejante a la del año anterior (Penedo, 2014).

Otra razón que permite explicar la tendencia decreciente de los flujos migratorios irregulares en la frontera meridional peninsular es el cambio que se ha operado en el transcurso de la última década en la naturaleza y composición de esta inmigración irregular. En los últimos años, son los refugiados políticos, potenciales demandantes de asilo, los que están sustituyendo a los inmigrantes laborales tradicionales que aspiraban a lograr mejores condiciones de vida en territorio europeo.

Según datos del Frontex (2014a), en el año 2014 se alcanzó la mayor cifra de inmigrantes irregulares llegados a las fronteras europeas, duplicando el anterior máximo registro ocurrido en 2011 como consecuencia del impacto provocado por las denominadas «primaveras árabes» (Tabla 2.5).

**Tabla 2.5** Inmigración irregular en la UE

Origen inmigrantes	2010	2011	2012	2013	2014
Siria	841	1.616	7.903	25.546	79.169
Eritrea	1.439	1.572	2.604	11.298	34.500
Afganistán	25.918	22.934	13.169	9.494	22.000
Albania	33.260	5.138	5.651	9.021	--
TOTAL países	104.060	141.051	72.437	107.365	280.000

Fuente: FRONTEX, 2015b.

Las razones que explican este aumento radican en la situación interna que se vive en los países de origen de este flujo —Siria, Eritrea o Afganistán— y a la ausencia de control en los países de tránsito, de modo particular en Libia, que se ha convertido en el punto principal de origen de los tránsitos irregulares a través del Mediterráneo que inciden de forma directa sobre las costas de Italia, donde a lo largo de 2014 intentaron arribar cerca de 200 mil inmigrantes irregulares, de los que fueron interceptados 170 mil. En segundo y tercer lugar se encuentran Grecia y Bulgaria (con 50 mil personas entre los dos países), Hungría —22 mil— y en quinto lugar España, con 7 mil inmigrantes irregulares. Las diferencias entre estas magnitudes son elocuentes por sí mismas. España ha dejado de



ser un destino preferente para estos flujos irregulares, y aunque se ha incrementado el volumen total con respecto a 2013, Frontex lo atribuye a hechos puntuales<sup>13</sup>.

Estos datos, modestos en sí mismos y más aún en términos comparativos con respecto a otros países europeos meridionales, indican que la naturaleza de los flujos migratorios irregulares que llegan a la península ha cambiado en los últimos años. Son los conflictos abiertos en la región mediterránea los que están impulsando unos desplazamientos masivos de población que trata de encontrar refugio en territorio europeo. Esta transición, desde el inmigrante laboral al refugiado político queda reflejada en el incremento de solicitudes de asilo que se ha registrado en España y, con carácter general, en el conjunto de la UE (Tabla 2.6).

**Tabla 2.6** Solicitudes de asilo en algunos países de la UE

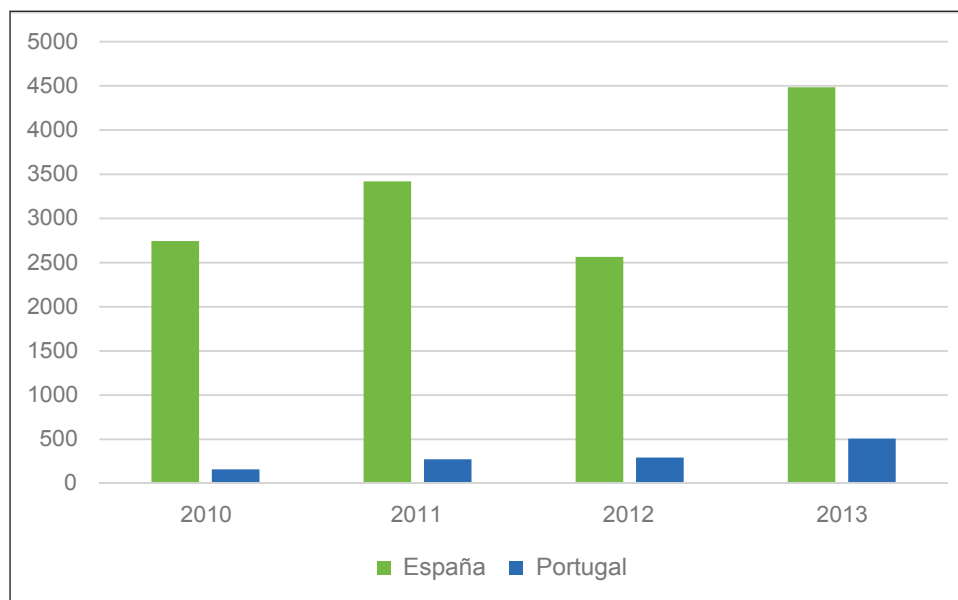
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alemania	21.030	19.160	22.090	27.650	41.330	45.740	64.540	109.580
Francia	30.750	29.390	35.400	42.120	48.070	52.150	54.940	60.100
Suecia	24.320	36.370	24.350	24.190	31.820	29.650	43.890	54.260
Italia	10.350	14.050	30.320	17.600	10.050	34.120	15.710	27.830
España	5.300	7.660	4.520	3.010	2.740	3.410	2.580	4.507
Portugal	130	220	160	140	160	280	300	507

Fuente: CEAR, 2013, pp. 184 - 5, y 2014, p. 8 (los datos proceden de ACNUR y EUROSTAT); y SEF, 2013.

Como puede observarse, estos flujos siguen teniendo una expresión bastante reducida en el espacio ibérico, correspondiendo a un porcentaje bajo de cara al total de migrantes. A pesar de eso, en términos de asilo y protección internacional, tanto España como Portugal han seguido políticas de acogida solidarias, cooperando con el Alto

<sup>13</sup> El incremento en 1.200 personas respecto de 2013 se corresponde de forma prácticamente exacta a las llegadas excepcionales ocurridas entre el 10 y el 12 de agosto —fechas en las que se batió el récord de migrantes llegados a España en un sólo día: 1.340—, momento en que se produjo una «crisis» con Marruecos cuyas autoridades permitieron el libre tránsito de pateras durante unas horas.

Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y con la propia Unión Europea en la reinstalación de refugiados. De acuerdo con los datos más recientes sobre este fenómeno se registraron en el año de 2013 en España 4.507 peticiones de asilo y 507 peticiones en Portugal, en ambos casos se ha producido un aumento de más de 70% con respecto al año anterior (Figura 2.6).

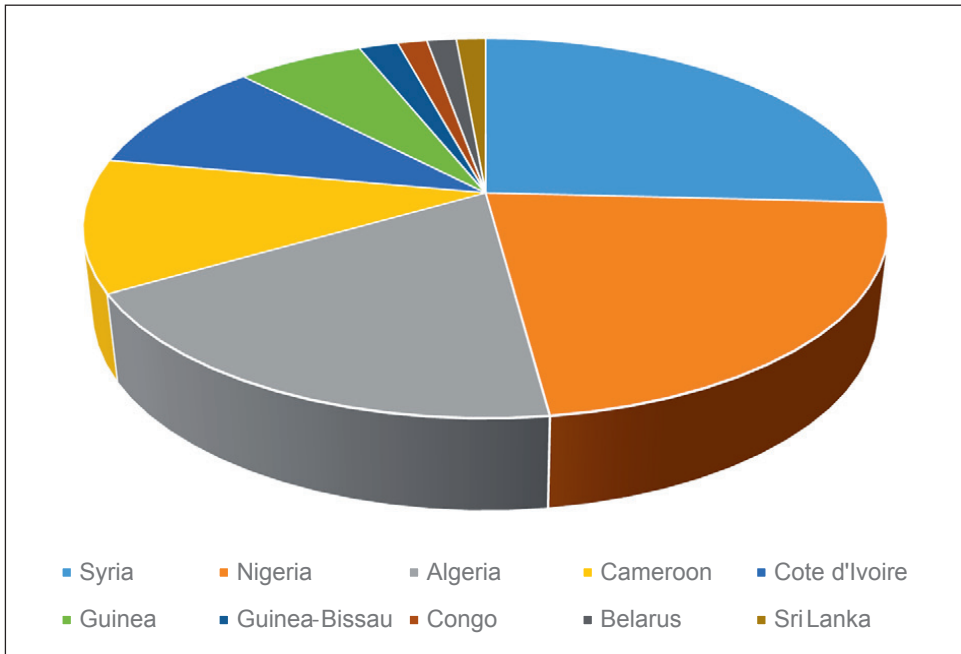


Fuente: Elaboración propia a partir de las Factsheets de España y Portugal.

Figura 2.6 Total de peticiones de asilo en la península Ibérica (2010-2013).

Esta tendencia creciente se ha confirmado en 2014. Entre enero y noviembre de ese año se presentaron en España 5.195 nuevas solicitudes de asilo<sup>14</sup>. Llamativamente, las principales nacionalidades de los demandantes se corresponde con países en guerra: sirios —1.309 solicitudes—, ucranianos —806— y malienses —589—. Lo que viene a confirmar la asociación entre conflictos armados y demandantes de asilo puesta de manifiesto desde 2012 (Figura 2.7).

<sup>14</sup> Entrevista a la secretaria general de CEAR (Cadena Ser, 2015).



Fuente: Elaboración propia a partir de las *Factsheets* de España y Portugal, 2012, p. 5.

Figura 2.7 Principales nacionalidades de los solicitantes de asilo en la península Ibérica (2012).

España sigue siendo uno de los países desarrollados donde menos peticiones de asilo se presentan. Es muy llamativo que en 2014, año récord de llegada de inmigrantes irregulares y refugiados a Europa, España tenga tan pocas peticiones de asilo y refugio: menos del uno por ciento de las formalizadas en el conjunto de la UE.

Varias razones permiten explicar estas cifras tan modestas. En primer lugar, el rigor del procedimiento de concesión de asilo que hace que sean rechazadas las demandas en un porcentaje superior a la media europea, aunque la diferencia no sea especialmente llamativa (ver Tabla 2.7)<sup>15</sup>. Más peso en ese sesgo deben de tener las prestaciones so-

<sup>15</sup> El cuadro refleja una comparación anual, sin entrar en matices. Las circunstancias concretas de cada expediente alteran esas medias. En el caso de España, por ejemplo, para los demandantes sirios se estima que las solicitudes presentadas en 2014 serán atendidas en más de un 40% (Cadena Ser, 2015).

**Tabla 2.7** Denegación de solicitudes de asilo en algunos países de la UE (2012)

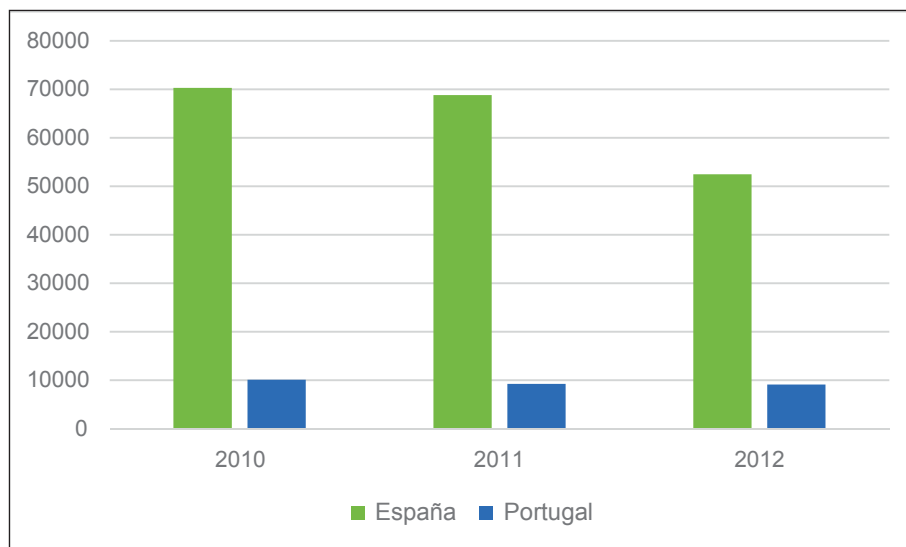
	Total expedientes	Aprobados	Denegados	Porcentaje denegación
UE-27	268.045	71.245	196.920	73.4
Alemania	58.645	17.140	41.510	70.7
Francia	59.800	8.655	51.145	85.5
Suecia	31.520	12.400	19.120	60.6
Italia	21.705	7.930	13.900	64
España	2.600	525	2.070	79.6
Portugal	230	100	130	56.5

Fuente: CEAR, 2013, p. 189.

ciales que reciben los asilados en algunos países europeos, incomparables con respecto a las que ofrece España.

Otro elemento que mantiene bajas estas cifras es el estricto control de fronteras que se lleva a cabo en España y que ya ha sido destacado. Sin duda, también influye la relativa lejanía geográfica de la península respecto de las zonas actualmente en conflicto, de donde proceden estas personas en su gran mayoría, y que favorece que el grueso de ese éxodo tienda a concentrarse en países más cercanos —y más vulnerables en su acceso como es el caso de Italia—. Este comportamiento en el volumen de las demandas de asilo, que se manifiesta como una tendencia en el medio plazo, podría verse alterado en el caso de producirse una crisis de grandes dimensiones en el Magreb o en el Sahel. Salvo estas contingencias, y sin que se produzca un cambio significativo en la legislación nacional y comunitaria, resulta previsible que se mantenga esta tendencia en el futuro.

Aunque la naturaleza y origen de la inmigración irregular haya cambiado en los últimos años, su volumen sigue manteniéndose en unos niveles muy limitados (Figura 2.8). Siendo previsible que esta tendencia —la llegada de refugiados más que de inmigrantes laborales— se mantenga en el futuro próximo, en tanto que los conflictos abiertos



Fuente: Elaboración propia a partir de EMN, 2012a y 2012b.

Figura 2.8 Inmigrantes irregulares presentes en la península Ibérica (2010-2012).

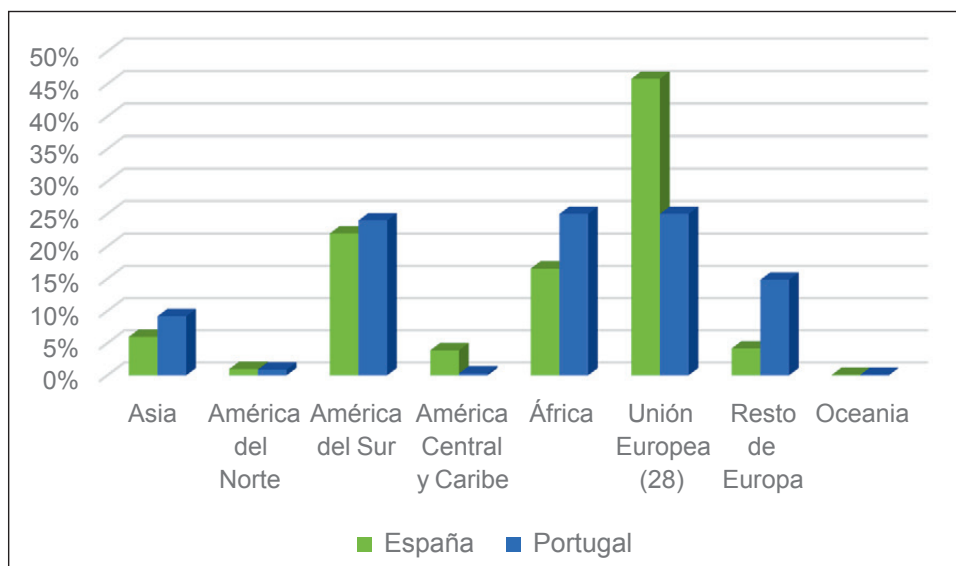
no consigan ser estabilizados, su impacto sobre la balanza demográfica española será poco significativo. Lo cual no obsta para que los servicios sociales desarrollen programas de atención específicos para estos colectivos que faciliten su estancia en España.

## 2.4 PERFIL DEL EXTRANJERO TIPO

La caracterización del extranjero tipo en los espacios considerados permite conocer la realidad migratoria y ayuda sobre todo a comprender mejor y actuar sobre el fenómeno de la inmigración. Representa de esta forma un ejercicio útil, de carácter preventivo y, simultáneamente, de apoyo en el proceso de toma de decisiones.

Destaquemos antes de nada la heterogeneidad creciente de las sociedades ibéricas debido a la diversidad de orígenes de los inmigrantes. Esto se refleja en una sociedad ibérica «más heterogénea, más diversa y más compleja» (Reher y Requena, 2009, p. 12), lo que levanta nuevos y más complejos desafíos a las sociedades de acogida.

En cuanto a las principales procedencias de los extranjeros residentes en la península Ibérica hay que destacar tres regiones: los Estados miembros de la Unión Europea, los países de América del Sur y los países africanos (Figura 2.9). Como veíamos anteriormente, dentro de estas regiones de origen, su distribución en la península Ibérica depende de lazos históricos, políticos y culturales. Así, por ejemplo, entre los procedentes de países de América del Sur, hay un peso significativo de la comunidad brasileña en Portugal, mientras que en España encontramos un mayor porcentaje de nacionales de Ecuador, Colombia y Argentina.



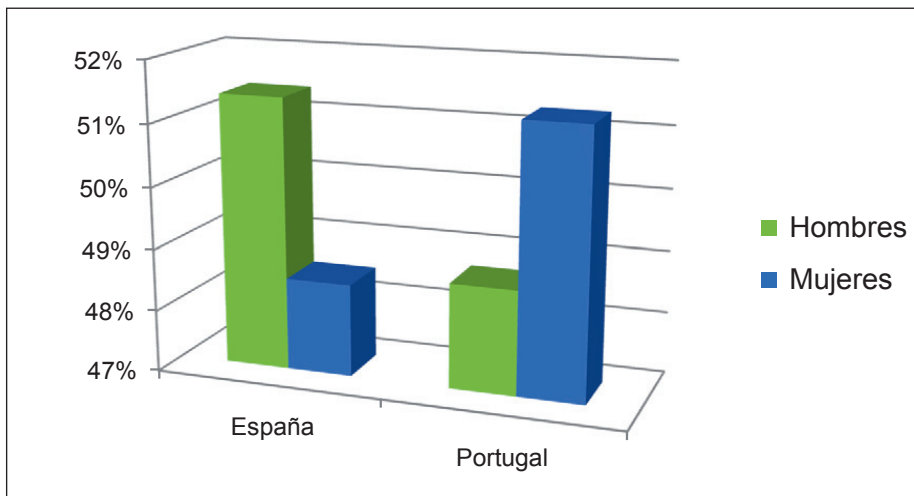
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEF, 2013 e INEa, 2013.

Figura 2.9 Principales regiones de procedencia de inmigrantes en la península Ibérica (2013).

Al nivel general, para el conjunto de las migraciones internacionales, es reconocible la creciente tendencia hacia la feminización de las migraciones. Las mujeres desempeñan un papel cada vez más importante en los movimientos migratorios internacionales. Asimismo, asistimos desde los años 1960 a una inversión de la tendencia, expresamente

en lo que se refiere a las migraciones económicas, hasta esa fecha dominadas por los hombres y donde las mujeres aparecían sólo en la categoría de reagrupación familiar (Castles y Miller, 2009, p. 35).

La población extranjera en la península Ibérica —en su conjunto— está mayoritariamente constituida por mujeres, lo que coincide con las tendencias internacionales (Figura 2.10). En el caso español la diferencia es poco significativa, predominando el sexo masculino con una diferencia de cerca de mil efectivos —51,5 % son hombres y 48,5 % mujeres en el año de 2013—. Pero en Portugal en el mismo año las mujeres representaban el 51,3 % del total. En el caso portugués verificamos una inversión de la tendencia reciente, ya que en 2001 el porcentaje de hombres aún correspondía al 54 % de la población extranjera. El porcentaje de mujeres es particularmente elevado en la comunidad brasileña —57,9 %—, pero no en las comunidades de Guinea-Bissau, Ucrania y Rumanía. En España, la diferencia de género es más significativa entre la comunidad rumana —donde las mujeres representan el 52 %— y en el extremo opuesto surge la comunidad marroquí, donde el porcentaje relativo de hombres sobrepasa el 55 % (INEa, 2013).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sefstat y del INE.es

Figura 2.10 Distribución de los inmigrantes por género.

Los migrantes contribuyen en ambos países al rejuvenecimiento de las estructuras generacionales y al mantenimiento del volumen de población activa, porque poseen una estructura generacional más joven que la media nacional. La mayoría de la población extranjera tiene entre 15 y 44 años de edad. En España y en Portugal los migrantes de origen europeo presentan los valores de edad medios más altos —suizos y noruegos en España y británicos, españoles y franceses en Portugal—. Los más jóvenes tienen en algunos casos edades medias muy bajas —sobre todo los procedentes de África y de América del Sur, con edades medias inferiores a 30 años, según el Instituto Nacional de Estadística de España—. En Portugal las comunidades más jóvenes pertenecen a los rumanos, moldavos, santotomenses y brasileños (INEb, 2012, 10).

Los niveles de escolarización constituyen un indicador esencial para trazar el perfil del extranjero tipo, porque permite «conocer la influencia de la educación en el proceso migratorio» (INEa, 2008, p. 29). A parte de eso, hay que recordar que en un mercado de trabajo cada vez más exigente, las bajas cualificaciones o la falta de reconocimiento de las mismas cierran el acceso a muchos inmigrantes a un empleo estable.

España recibe una inmigración más cualificada que Portugal. Aun así, en este país la población extranjera en edad activa posee niveles de escolaridad media más elevados que los nacionales —la enseñanza secundaria es lo más común, con un 32,7 %, frente al 19,9 % de los portugueses—. Los ciudadanos de los PALOP (Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa) seguidos de la comunidad china presentan los niveles de escolarización más bajos, mientras los ciudadanos españoles que residen en Portugal seguidos de la comunidad británica y ucraniana poseen las cualificaciones más elevadas. Pero, los nacionales portugueses tienen porcentajes de enseñanza superior ligeramente más elevadas que los extranjeros —16,4 % y 14,4 %, respectivamente— (INEb, 2012, p. 12). Entre la población inmigrante española predominan aquellos que poseen enseñanza secundaria y la proporción de extranjeros con estudios de segundo ciclo y superior es más elevada que la media nacional. El colectivo con niveles de estudios más elevados es el de los países desarrollados, seguido de los ciudadanos de los restantes países de América Latina. El grupo con nivel de estudios más bajos proviene también del



continente africano, donde la mayoría tiene sólo el nivel de enseñanza primaria (INEa, 2008, pp. 30-31).

Estas diferencias se reflejan en la condición de los inmigrantes frente a la actividad económica. Las bajas cualificaciones o su falta de reconocimiento restringen el acceso de muchos inmigrantes a un empleo estable y a la capacidad de consumo de bienes y servicios, lo que puede generar situaciones de exclusión (Rodrigues, 2010, p. 62).

En España<sup>16</sup> el 54 % de los inmigrantes se encuentran en edad activa, en su mayoría —48 %— sujetos al sector servicios. Se destacan tres grandes perfiles profesionales: 1) los ciudadanos oriundos de países desarrollados, más de un tercio de los cuales ocupan cargos directivos y profesionales; 2) los inmigrantes africanos, andinos y del resto de Europa —no pertenecientes a la UE—, que mayoritariamente desempeñan trabajos manuales no cualificados; y 3) los inmigrantes de los países latinoamericanos no andinos, con una posición intermedia: la proporción de trabajadores no calificados supera a los del primer grupo, pero el porcentaje de trabajadores cualificados es superior al segundo (INEa, 2008, pp. 104-105).

En Portugal más del 60 % de la población extranjera es activa, destacando la comunidad ucraniana —71 %—, brasileña —69 %—, rumana —67 %—, moldava y china —65 %— (Instituto Nacional de Estadística, 2012b, 14). Las actividades económicas más frecuentes están ligadas al sector de la restauración —13 %—, a la producción inmobiliaria y construcción civil y al comercio minorista<sup>17</sup> —12 %— (INEb, 2012, pp. 17-18). Los extranjeros inactivos tienen una edad inferior a 15 años —12,7 %—, un 8,5 % son estudiantes y el 6,5 % son jubilados. Al comparar estos porcentajes con las medias de la población portuguesa verificamos una proporción inferior de jubilados y una mayor proporción de empleados, lo que no nos sorprende, atendiendo a las motivaciones de índole económica que justifican su venida y permanencia en el territorio portugués.

<sup>16</sup> Los datos disponibles del INE relativos a este indicador corresponden al año 2010 (INEa, 2013).

<sup>17</sup> Cerca del 69% de la comunidad china está ligada a este sector (INEa, 2013).

Sin embargo, y tal como sucede en la mayoría de los países europeos, también en el espacio ibérico existe una distancia entre las cualificaciones de los extranjeros en cuanto a la educación/formación y sus puestos laborales. Ese hecho se explica por las dificultades de legalización —que lleva a los inmigrantes a recurrir al trabajo informal—, por la concentración de la búsqueda de mano de obra en determinados sectores —especialmente en industria, agricultura y turismo—, y por las dificultades que los extranjeros enfrentan para obtener equivalencias académicas y el reconocimiento de sus cualificaciones. A pesar de que ciertos puestos de categoría y de autoridad sean ocupados por extranjeros altamente cualificados, ello todavía corresponde a una minoría. Así, uno de los objetivos de la política económica es «asegurar el aprovechamiento de los recursos de la población del país» (INEa, 2008, p. 107), por lo que debería haber una rentabilización de los recursos —estrategia de *win-win*—.

Los datos del desempleo son un indicador de la estabilidad de las comunidades migrantes. Las tasas de desempleo en España y Portugal alcanzaban a finales de 2013 niveles históricos y sabemos que tendencialmente los extranjeros son los más afectados, una vez que muchos se encuentran en situaciones precarias frente al empleo, que los hace más vulnerables en situaciones de crisis, como veíamos anteriormente.

En términos de distribución geográfica es notoria la preferencia de la población extranjera por los grandes centros urbanos y por las zonas más dinámicas en términos de empleo menos cualificado, en especial de industria y de turismo.

En España la información ofrecida por el Instituto Nacional de Estadística muestra la concentración de las principales comunidades de extranjeros en Cataluña y en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de que exista población extranjera en todo el territorio. En Cataluña residen el 20,8 % de los extranjeros, sobre todo europeos y suramericanos; en la Comunidad de Madrid el 17,3 %; en la Comunidad Valenciana el 15,5 %, y en Andalucía el 13 %. Se puede destacar, que el peso relativo de los ciudadanos extranjeros se vuelve más significativo en las Islas Baleares, donde representan el 25,2 % de la población total residente (Tabla 2.8).

**Tabla 2.8** Población extranjera por Comunidades Autónomas (2003-2013)

Comunidad Autónoma	Total extranjeros	
	2003	2013
Andalucía	282.901	729.725
Aragón	61.896	173.653
Asturias	19.691	48.394
Baleares, Islas	126.505	224.406
Canarias	179.493	301.234
Cantabria	13.677	38.530
Castilla y León	59.440	164.780
Castilla-La Mancha	70.899	220.919
Cataluña	543.008	1.158.472
Comunidad Valenciana	413.760	863.891
Extremadura	17.885	41.677
Galicia	53.808	109.962
Madrid, Comunidad de	589.215	960.121
Murcia, Región de	113.912	231.022
Navarra, Comunidad Foral de	38.741	67.892
País Vasco	49.231	148.877
Rioja, La	20.570	44.404
Ceuta	3.203	5.668
Melilla	6.333	12.611

Fuente: Elaboración propia a partir del INEa, 2012, p. 10.

En Portugal, la Gran Lisboa concentra casi la mitad de los extranjeros residentes en el país —44 %—, aunque se verifique un descenso desde los registros de 2006, seguido de las regiones del norte, centro y Algarve. La tendencia de concentración en el área metropolitana de Lisboa es especialmente evidente en el caso de los naturales de los países africanos, expresamente caboverdianos, angoleños y guineanos. Pero a pesar de que, como se ha dicho, la mayoría de la población extranjera se concentra en torno a la capital, su presencia es más significativa en el Algarve, con cerca del 12 % del total de residentes. En la Gran Lisboa ese porcentaje se sitúa en el 8 %. Siguen por orden

decreciente la península de Setúbal y el Alentejo Litoral (con un 6 % cada uno) y la región Oeste (con un 4 %) (Tabla 2.9).

**Tabla 2.9** Población extranjera residente en Portugal por distritos (2006-2013)

Distritos	Total extranjeros	
	2006	2013
Aveiro	16.366	12.566
Beja	3.598	6.781
Braga	7.661	9.280
Bragança	1.347	2.282
Castelo Branco	2.582	3.009
Coimbra	12.473	11.387
Évora	3.778	3.702
Faro	62.276	58.839
Guarda	2.149	1.794
Leiria	12.032	15.076
Lisboa	189.234	176.963
Portalegre	2.569	2.715
Porto	27.837	23.701
Santarém	10.918	12.509
Setúbal	45.187	41.711
Viana do Castelo	3.209	2.994
Vila Real	1.802	2.140
Viseu	3.927	4.428
Açores	4.508	3.614
Madeira	6.736	5.829

Fuente: Sefstat, 2015.

A pesar de que las dinámicas migratorias para los dos países ibéricos son distintas, existen muchas semejanzas en el perfil del inmigrante residente en la península Ibérica (Tabla 2.10).

**Tabla 2.10** Portugal y España. Cuadro comparativo de los perfiles migratorios

Indicadores	Portugal	España
Nacionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Principales países de origen: países de lengua oficial portuguesa, Europa del Este, Europa (UE).</li> <li>– Principales nacionalidades: Brasil, Cabo Verde, Ucrania y Angola.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Principales países de origen: europeos, norte de África, países de América Latina.</li> <li>– Principales nacionalidades: Rumanía; Marruecos, Ecuador, Reino Unido.</li> </ul>
Relación de masculinidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Feminización de las migraciones.</li> <li>– 52,3 % de la población extranjera constituida por mujeres.</li> <li>– Comunidad brasileira con porcentaje relativo de mujeres superior.</li> <li>– En la comunidad ucraniana el porcentaje relativo de hombres es superior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tendencia de feminización de las migraciones.</li> <li>– El diferencial entre hombres y mujeres es de poco más de 1300 efectivos, predominando las mujeres.</li> <li>– Comunidad rumana con porcentaje relativo de mujeres superior.</li> <li>– En la comunidad marroquí el porcentaje relativo de hombres es superior.</li> </ul>
Grupo de edad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La mayoría tiene entre 15 y 44 años de edad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La mayoría tiene entre 15 y 44 años de edad.</li> </ul>
Nivel de enseñanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La mayoría tiene la enseñanza secundaria.</li> <li>– Ciudadanos de los PALOP tienen las cualificaciones más bajas.</li> <li>– Ciudadanos españoles, británicos y ucranianos tienen las cualificaciones más altas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La mayoría tiene la enseñanza secundaria.</li> <li>– Ciudadanos de los países desarrollados y de los restantes países de América Latina, tienen el nivel de estudios más elevado.</li> <li>– Ciudadanos africanos tienen nivel de estudios más bajos.</li> </ul>
Situación frente al trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 60 % de la población en edad activa.</li> <li>– Desempleados: 25,6 %.</li> <li>– Principales sectores de actividad: servicios y construcción civil.</li> <li>– Comunidad china: comercio minorista y restauración.</li> <li>– Comunidad brasileira: restauración.</li> <li>– Comunidad española: educación, salud y medicina.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 54 % de la población en edad activa.</li> <li>– Desempleados: 13,6 % (beneficiarios del paro).</li> <li>– Perfiles profesionales: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. extranjeros de países desarrollados: ocupan cargos directivos y profesionales;</li> <li>2. inmigrantes africanos, andinos y del resto de Europa: trabajos manuales no cualificados;</li> </ol> </li> </ul>

(Continúa)

		3. inmigrantes de los países latinoamericanos (no andinos): la proporción de trabajadores no cualificados es superior en relación al grupo de los países desarrollados y el número de trabajadores altamente cualificados es superior al grupo de los países africanos y andinos.
Actividades económicas	– Ramos de actividad: restauración, promoción inmobiliaria y construcción de edificios, y comercio minorista.	– Principal sector: servicios.
Distribución geográfica	– Concentración en las zonas urbanas y en la costa litoral. – Regiones: grande Lisboa, Norte, Centro y Algarve.	– Concentración en las grandes capitales de las comunidades autónomas, islas y levante español. – Regiones: Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía.

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía citada.

Así, encontramos tres perfiles de extranjeros en el espacio peninsular:

- Extranjeros oriundos de los países desarrollados —Estados miembros de la UE, EEUU, Canadá, norte de Europa—: altamente cualificados o con cualificaciones medias; ocupan esencialmente cargos en áreas profesionales (en el ámbito de la enseñanza, medicina o salud y en cargos administrativos).
- Extranjeros originarios de los restantes países europeos y países de América del Sur: con cualificaciones medias —enseñanza secundaria—; desempeñan funciones en el área de servicios —comercio minorista, restauración, turismo—, llegando a veces a ocupar puestos de dirección.
- Extranjeros oriundos de los países africanos y asiáticos: poseen cualificaciones bajas —enseñanza básica— y trabajan en las áreas de servicios —limpieza y comercio minorista—, construcción civil y agricultura.

Cualquiera que sea el perfil predominante, en cada momento y en cada una de las regiones que componen ambos países, nunca podemos

olvidar la forma en que los flujos migratorios hacia la península Ibérica influyen sobre las sociedades de acogida. A nivel demográfico, ellos son responsables de una parte significativa del crecimiento poblacional verificado en los últimos años. La inmigración permitió el aumento del número de residentes bien por vía directa, al fijar su residencia en el país, bien por vía indirecta, al permitir un cierto rejuvenecimiento de las estructuras etarias y un ligero aumento de la tasa de fecundidad.

Los extranjeros contribuyen al desarrollo de los dos países ibéricos, bien sea por su aportación de mano de obra no cualificada barata —en sectores como la construcción civil, muy relevante en la construcción de infraestructuras críticas para el desarrollo nacional—, bien como mano de obra cualificada. Es necesario también destacar su importancia para el mantenimiento del Estado del bienestar, dado que en su gran mayoría estos inmigrantes se encuentran en edad laboral, contribuyendo así a que los sistemas públicos de pensiones, salud o educación puedan financiarse, en contra de la imagen negativa que en ocasiones se intenta difundir de que constituyen un carga para el Estado por las prestaciones sociales que reciben.

Por otra parte, la gran variedad de comunidades de extranjeros en la península Ibérica constituye un factor de enriquecimiento cultural y lingüístico. Incluso cuando se registran fuertes afinidades lingüísticas, culturales y religiosas entre estas comunidades con el país de acogida —en el caso de España con los latinoamericanos y en el de Portugal con los ciudadanos procedentes de los países de la CPLP— constituye una aportación sustantiva al enriquecimiento cultural que, en cambio, no alienta algunos de los problemas a los que se enfrentan otros países europeos en el ámbito de la convivencia intercultural.

¿Qué cuadro legislativo determina los moldes en los que se procesa la entrada y permanencia de los inmigrantes en los dos países? Abordaremos a continuación el marco legislativo europeo y las políticas de inmigración de los dos países ibéricos para comprender como se desarrolla la gestión de estos flujos y la integración de los extranjeros en las sociedades ibéricas.





### CAPÍTULO III

## POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y SEGURIDAD: DEL MARCO LEGISLATIVO EUROPEO A LAS REALIDADES LOCALES

La definición de las políticas de inmigración nacionales de cada Estado depende mucho de su pasado histórico y del contexto social, político y económico en el que se inserta. Para unos, el inmigrante —aquí entendido como cualquier extranjero— es percibido como un riesgo social y una amenaza a la cultura dominante, por lo que se otorga al Estado la responsabilidad de regular estas materias. En otros casos, en los que se reconocen los derechos de los inmigrantes, la sociedad asume el papel regulador de la integración (Diamanti, 2000, pp. 73-95).

Lo que queremos discutir a continuación es qué relación se establece entre seguridad y migraciones desde un punto de vista teórico y cuál es el papel que desempeña el Estado, y el de otros actores relevantes, en ese proceso. Para ello, se identifica el actual marco legislativo europeo y las respuestas estatales dadas desde España y Portugal, con particular atención a las políticas de integración de los inmigrantes. Nuestro análisis procura entender cuál es el cuadro normativo y legislativo en el que se enmarca a la población inmigrante residente en la península Ibérica y determinar qué diferencias existen entre los dos países objeto de estudio.

### 3.1 SEGURIDAD Y POLÍTICAS MIGRATORIAS

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, las cuestiones migratorias pasaron de ser consideradas un asunto de *low politics* a *high politics*. Fue también ese acontecimiento el que contribuyó a que la formulación de una política comunitaria europea dedicada a la migración, prevista en el Tratado de la Unión, resultara tan difícil de alcanzar de forma efectiva. Existe una contradicción entre la naturaleza transnacional de los flujos migratorios y la naturaleza nacional con la que se continúan formulando las políticas públicas de

inmigración, y con la forma en que la sociedad civil percibe esos mismos flujos. La relación entre migraciones e inseguridad puede ser justificada aún por factores de naturaleza interna, relacionados con el discurso populista, xenófobo y racista, que continúa siendo minoritario en términos de opinión pública, aunque aumente de tono y crezca su difusión, como sucede en muchos países del centro y norte de la UE —como es el caso de Francia, Reino Unido o Suecia—. Como hemos visto, la investigación de la relación entre inmigración y seguridad nos permite comprender los contextos en los que las migraciones se presentan como amenaza. Desde una perspectiva de seguridad societal, la percepción de seguridad respecto de los extranjeros depende en gran medida de su grado de integración en las sociedades de acogida, por lo que las políticas de integración en este sector deberán tener en cuenta este binomio. Para ello contribuyen los modelos de integración de los países de acogida, que, según los modelos adoptados, promueven o contestan las culturas de origen. De este modo, las políticas de inmigración nacionales reflejan los discursos de seguridad. En palabras de Adamson (2006, p. 185), «la política de inmigración puede ser una herramienta para que los Estados ejerzan sus intereses nacionales»<sup>1</sup>, porque las migraciones influyen sobre áreas nucleares del poder estatal: la económica, la militar y la diplomática.

En una perspectiva contraria, las características de las políticas de inmigración también son uno de los muchos elementos que definen las dinámicas migratorias, ya que condicionan el grado de atractivo de los países como destino. Las políticas más restrictivas atraen un menor número de inmigrantes; las políticas menos restrictivas atraen un mayor número de inmigrantes.

Algunos académicos distinguen entre políticas de inmigración y políticas de control de flujos migratorios, argumentando que las primeras están relacionadas con la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida y las últimas con el cuadro normativo que regula las entradas y estadias de extranjeros (Lahav y Guiraudon, 2007, p. 3). No obstante, en este contexto, consideramos que los controles

---

<sup>1</sup> En el original: «*migration policy can be a tool for states to exercise their national interests*».

migratorios son uno de los vectores de las políticas de inmigración nacionales, a la que se suman las cuestiones de integración, entre otras. A través de los controles migratorios, los responsables políticos de cada país deciden quién puede o no entrar en su territorio, gestionando así, de alguna forma, los flujos que se dirigen hacia el país. La gestión fronteriza permite a los Estados asegurarse el ejercicio de su soberanía mediante la protección del territorio nacional y, en consecuencia, de la seguridad interna. Por lo que todo tránsito de frontera, incluyendo los de población, se asocia con facilidad a la posibilidad de un riesgo o de una amenaza a la seguridad. Lo que se podrá cuestionar es esta capacidad de gestión de los flujos por parte de los Estados, ya que, como veremos más adelante, las respuestas políticas a estas cuestiones son, en su mayoría, más reactivas que preventivas.

En verdad, «los Estados están claramente equivocados en su creencia de que la política puede influir en los flujos inevitables de migración»<sup>2</sup> (Lahav y Guiraudon, 2007, p. 3). Como ya vimos en el caso de la Unión Europea, más que reducir el volumen de flujos migratorios, el creciente enfoque sobre las cuestiones de seguridad y los controles migratorios puede tener el efecto inverso. Ello puede suceder porque «al estimular el desarrollo de los países de origen y erigiendo fronteras en los países de destino para parar los flujos, corren en cambio el riesgo de aumentarlos»<sup>3</sup> (Lahav y Guiraudon, 2007, p. 3).

De este modo, las políticas migratorias no siempre tienen los efectos que se pretenden, en especial en cuanto al nivel de control y gestión de flujos. Existe, con frecuencia, una brecha entre los objetivos definidos y las dinámicas migratorias.

Las consecuencias de la inmigración en la sociedad de acogida, provienen de los perfiles migratorios existentes y de las características de esa misma sociedad. Del análisis de la evolución de las políti-

---

<sup>2</sup> En el original: «States are plainly misguided in their belief that policy can influence inevitable migration flows».

<sup>3</sup> En el original: «by stimulating the development of countries of origin and erecting borders in the sending countries to stem flows they risk increasing them instead».

cas migratorias se constata que existe una brecha entre la política oficial y la realidad migratoria del país. Así, «(...) sistemáticamente se constata una brecha persistente entre política migratoria oficial y política migratoria real» (Sánchez Alonso, 2011, p. 264). En verdad, los gobiernos trazan políticas con objetivos muchas veces inalcanzables, tanto por deficiencias en los sistemas administrativos responsables por estas materias, como por las fluctuaciones de la economía internacional. Por otro lado, los instrumentos adoptados por la política migratoria son con frecuencia inadecuados, y a medio o largo plazo podrán no ser la respuesta más eficaz (Sánchez Alonso, 2011, pp. 250-251).

Es importante subrayar el papel de las políticas de inmigración de los países de origen, porque son ellas las que regulan las salidas y dirigen la relación de las diásporas con los países de origen. Tienen, así, un papel preponderante en la gestión de los flujos migratorios, ya que los restringen o los incentivan. Como Lahav y Guiraudon (2007, p. 3) subrayan, «se podría añadir que las políticas en el país de origen de los migrantes y en otros dominios pueden explicar mejor los cambios en los flujos de migración que las medidas que regulan la entrada y estancia de extranjeros»<sup>4</sup>.

En las últimas décadas, las migraciones internacionales fueron asumiendo un papel cada vez más relevante en la escena internacional, por las oportunidades y desafíos económicos y sociales que aportan tanto a los países de acogida, como a los países de origen. La Unión Europea no podía quedar indiferente ante esta realidad y su objetivo se centró en crear una política común que permitiese armonizar las políticas nacionales de los Estados miembros. Así, el mayor desafío pasa por conseguir adoptar una perspectiva global en el análisis de la construcción de las políticas migratorias, que considere los diferentes niveles en los que éste se observa: local, nacional y el transnacional —o mejor, europeo— (Tabla 3.1).

---

<sup>4</sup> En el original: «[o]ne could add that policies in the migrant's country of origin and in other domains can better explain changes in migration flows than measures regulating the entry and stay of foreigners».

**Tabla 3.1** Niveles y actores en el proceso de *policy-making* de las políticas de inmigración

Actores y factores	Filtros institucionales (varían en cada país)	Opciones políticas	Puesta en práctica	Resultados de la política
Demandantes de trabajo [empresas/ otros agentes]	Instituciones del mercado de trabajo y de las relaciones laborales	Reclutamiento de trabajo lejos del ojo público	Atracción de la economía	Crecimiento de la migración irregular
Opinión pública [partidos políticos, medios de comunicación]	Sistemas electorales y partidos políticos -tamaño de la extrema derecha- tipo de gobierno	El cambiar de puesto hasta nivel europeo	Lazos entre los migrantes y los países de destino	Crecimiento del trabajo temporal entre los inmigrantes y de las transferencias dentro de las empresas
Normas legales [tribunales, ONG, administraciones responsables de la inmigración]	Cultura de la protesta sistema judicial	Externalización del control por parte de terceros	Buena voluntad de los agentes no-estatales	La reagrupación familiar y el asilo siguen siendo categorías legales con muchas variaciones en cada país

Fuente: adaptado de Lahav y Guiraudon, 2007, p. 11.

La proyección sobre lo que van a ser las políticas de inmigración en los próximos años es un ejercicio complejo, que envuelve un conjunto de actores y también áreas de actuación diferentes. Esto porque la inmigración siempre ha estado vinculada a varios otros campos de decisión política y en consecuencia cae bajo la jurisdicción de varias competencias administrativas. Y porque existe una enorme polémica, en particular, sobre «los vínculos entre la migración y las agendas de seguridad interna y externa, las cuales cambian los contornos del campo de la política de inmigración»<sup>5</sup> (Lahav y Guiraudon, 2007, p. 8).

<sup>5</sup> En el original: «First, (...) immigration has always been linked to a number of other policy fields and consequently falls under the jurisdiction of several administrative competences (...). Second, there has been fierce competition over the construction of the problem in the last decades and, in particular, over linkages between migration and internal and external security agendas that blur the contours of the immigration policy field».

Teniendo en cuenta los desafíos demográficos a los que se enfrenta la UE y que fueron enumerados en el Capítulo I, junto con la actual crisis económica y financiera, las políticas de inmigración adoptadas deberían considerar todas estas variables. Si bien es cierto que la constante y creciente presión en la frontera Sur de la Unión crea desafíos a la seguridad europea, ello no es razón para que la orientación de la política de inmigración europea sea principalmente *securitaria*. La respuesta a las constantes presiones fronterizas se traduce cada vez más en un refuerzo de los controles fronterizos y en la consecuente limitación de los canales de inmigración legal —véase el caso de España— (Tabla 3.2).

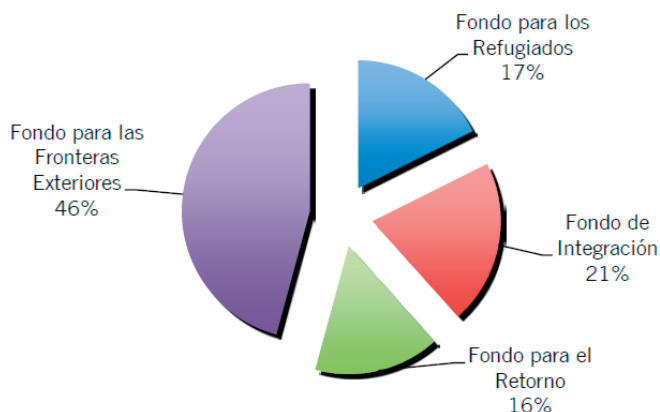
**Tabla 3.2** Fondos europeos para los refugiados y para las fronteras exteriores recibidos por los Estados Mediterráneos (2007-2013) (en euros)

	Fondo para los Refugiados	Fondo para la Fronteras Exteriores
Bulgaria	4.295.548,61	38.131.685,92
Grecia	21.938.521,14	207.816.754,58
España	9.342.834,50	289.394.768,35
Italia	36.087.198,41	250.178.432,52
Malta	6.621.089,03	70.441.716,30

Fuente: Elaboración propia a partir de Amnistía Internacional, 2014, p. 10.

El refuerzo de las fronteras externas de la Unión resulta patente a través de los fondos que le son destinados (Figura 3.1). La Unión Europea, por medio de la Dirección General de Asuntos Internos de la Comisión, asignó, casi 4.000 millones de euros, para el periodo 2007-2013 a los cuatro instrumentos de financiación establecidos<sup>6</sup>, en virtud del Programa para la Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios (SOLID) (Figura 3.1). Casi la mitad de estos recursos (1.820 millones de euros) se destinaron a financiar la compra de

<sup>6</sup> Fondo Europeo para los Refugiados, Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, Fondo Europeo para el Retorno y Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores.



Fuente: Amnistía Internacional, 2014, p. 9.

Figura 3.1 Programa para la Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios.

equipos e infraestructuras tecnológicas para el control de las fronteras exteriores de la zona Schengen.

El contraste entre el gasto en control de fronteras y el apoyo a los refugiados fue aún más acusado en las asignaciones de fondos comunitarios a los Estados miembros situados en las fronteras exteriores de la Unión Europea.

Es importante que las respuestas políticas a estos desafíos concilien los intereses de seguridad y las preocupaciones tradicionales con las lógicas de mercado, demografía, identidad, entre otros (Lahav y Guiraudon, 2007, p. 3).

La integración de las políticas de inmigración en las políticas comunitarias —con el Tratado de Ámsterdam— buscaba resolver algunas de las dificultades de esa relación, tanto como clarificar los papeles de los diferentes órganos y niveles de poder decisorio. Mientras tanto, si el Tratado de Lisboa, al eliminar la estructura de pilares y sugerir la uniformización de los procesos, parece robustecer una línea favorable a las dinámicas de carácter supranacional, el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (2008) acentúa, en cambio, el papel de los Estados Miembros en la configuración de las políticas de inmigración.

La política de inmigración europea se encuentra en una encrucijada, (Ferreira, 2010, p. 85). Es aún pronto para que podamos hablar de un

espacio europeo de valores y actitudes comunes de cara a la inmigración y a las cuestiones de ciudadanía. Más que crear nuevas medidas y líneas de actuación, el desafío pasa por consolidar y revisar la legislación ya adoptada y crear una verdadera política de inmigración común.

En verdad, la formulación de una política común es, por si sola, un reto, ya que hablamos de un conjunto de 28 Estados con flujos migratorios muy diferentes. Ello es visible en las políticas nacionales adoptadas por cada Estado que «son diferentes entre los del centro y los del sur y entre todos éstos y los países nórdicos» (Karaboytcheva, 2006, p. 2).

### **3.2 MARCO LEGISLATIVO EUROPEO**

Los procesos de construcción de políticas europeas relacionadas con la libertad de circulación de personas y, más específicamente, con la inmigración, han sido procesos lentos y complejos, pautados por avances y retrocesos y por dinámicas intergubernamentales y supranacionales no siempre coincidentes. La constante lucha entre fuerzas nacionales y supranacionales en el proceso de integración europeo se ve también reflejada en la construcción de una política de inmigración común (Ferreira, 2010).

Inicialmente, la actividad europea era dictada por los derechos económicos de los Estados miembros, de ahí que fuera muy limitada. La libre circulación de personas, sancionada por el Tratado de Roma, era el resultado de ambiciones económicas estatales y apenas se les concedía ese derecho a los trabajadores nacionales de Estados Miembros de la Unión.

El Consejo Europeo de diciembre de 1975 subrayó la voluntad de eliminar los controles fronterizos internos y fomentar la libre circulación en el espacio europeo, que representa uno de los principios base de la Unión. No obstante, la concreción de esta voluntad sólo se empieza a ver a partir de 1985, con la firma del Acuerdo de Schengen por parte de cinco Estados miembros —Francia, Alemania y los países del Benelux—. Este Acuerdo, firmado en un contexto extracomunitario, busca acelerar la eliminación de las fronteras internas, instituyendo como objetivos a alcanzar a largo plazo la armonización de la inmigración y las



cuestiones de seguridad (Lahav, 2004, p. 41). Hasta esa fecha, los Gobiernos se habían resistido a las tentativas de eliminar los controles en las fronteras internas. De cualquier forma, estas fueron negociaciones muy lentas y sólo en 1995 la libre circulación de los ciudadanos de los Estados firmantes se convirtió en una realidad.

Actualmente, el acuerdo Schengen es un dossier íntimamente ligado a la política de inmigración europea. El acuerdo fue suscrito gradualmente por la mayor parte de los restantes Estados Miembros<sup>7</sup> y comprende, también, a un conjunto de terceros países que se incluyen en este espacio de libre circulación (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein). Aun así, algunos Estados siguen rechazando la abolición de los controles en las fronteras internas. Reino Unido e Irlanda no son partes contratantes del Convenio de Schengen y en consecuencia sus disposiciones no les son aplicables (Antón y De Castro, 2014).

No obstante, tanto el Reino Unido como Irlanda mantienen un estatuto especial que les permite solicitar en cualquier momento participar en la aplicación de su acervo, siempre y cuando, el resto de los Estados miembros, en el seno del Consejo, lo apruebe por unanimidad (Olesti Rayo, 2012, p. 53). Ambos países conservan el derecho a ejercer control sobre la entrada tanto de los ciudadanos europeos que se benefician de la libre circulación comunitaria, como de los nacionales de terceros Estados. Una de las consecuencias relevantes de esta situación es la exclusión de estos dos Estados de Frontex<sup>8</sup>. En el caso de Dinamarca la cláusula de *opt-out*, introducida en el Tratado de Ámsterdam, le permite la no adopción de cualquier medida relativa al Título III del Tratado de la UE. Sin embargo, ciertas medidas en materias de política común, son vinculantes para este país.

Los principios fundamentales de una política de inmigración global<sup>9</sup> fueron definidos en el Consejo Europeo de Tampere (1999) y enfocan, sobre todo, la cuestión de los nacionales de terceros países. Entonces se establecieron cuatro prioridades estratégicas para la polí-

<sup>7</sup> Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, República Checa, e Suecia.

<sup>8</sup> Agencia Europea para la Gestión Operativa en las Fronteras Exteriores de la Unión Europea (Frontex). Reglamento n.º 2007/2004 de 26 de octubre de 2004.

<sup>9</sup> Cf. Punto 11 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (Consejo Europeo, 1999).

tica de inmigración: (1) colaboración con los países de origen; (2) sistema común europeo de asilo; (3) tratamiento equitativo de los nacionales de terceros países; y (4) gestión de los flujos migratorios. Tampere marca así la evolución de la política de inmigración común a través de la definición de nuevas metas a alcanzar en un periodo de cinco años, buscando encontrar el equilibrio entre las cuestiones de libertad, seguridad y justicia. Desde Tampere, la Unión ha venido adoptando estos planes quinquenales que fijan líneas de trabajo en el ámbito del espacio de justicia, libertad y seguridad. A finales de 2014 concluye el Programa de Estocolmo que ha estado vigente durante el periodo 2010-2014, el cual subraya la necesidad de reforzar los controles fronterizos para hacer cara a las migraciones irregulares, al mismo tiempo que promueve la necesidad de definir políticas de integración más inclusivas (Chicharro Lázaro, 2010).

Mientras tanto, en el actual contexto de crisis económica, y tal vez también de identidad, en el seno de la Unión Europea, y dada la situación de inestabilidad en su entorno —no sólo en la frontera Sur, con la inestabilidad del Norte de África y Oriente Medio, pero también en la frontera Oriental, con la cuestión ucraniana, por ejemplo— la viabilidad de estos programas-marco ha sido cuestionada. Si bien es cierto que con Estocolmo se enfocó en la revisión y reforma de las medidas en vigor, este Programa no alcanzó las expectativas creadas (Collett, 2014, p. 4).

La cuestión migratoria es tratada de forma transversal en diferentes partes del Tratado de la Unión, siendo objeto de desarrollo destacado en el Título IV —«La libre circulación de personas, de servicios y de capitales» y el Título V— «El espacio de libertad, seguridad y justicia» (Esteves y Pizarro, 2008, pp. 101-125). Como líneas principales hay que destacar tres tipos de actuación:

1. Prosperidad e inmigración – inmigración legal e integración;
2. Seguridad e inmigración – gestión integrada de fronteras e inmigración irregular;
3. Solidaridad e inmigración – coordinación entre Estados miembros y cooperación con terceros países: UE/África, por ejemplo.

De este modo, la actual política de inmigración europea se divide en cuatro grandes áreas: la inmigración legal, la inmigración irregular, las relaciones con terceros países, y la integración.

Con respecto a la inmigración legal, esta ya contempla:

- Reagrupación familiar. Derecho de reagrupación familiar para nacionales de terceros países que residan legalmente en Estados Miembros. Motivo principal de sucesivas enmiendas, sólo en 2003 se adopta el texto final (Directiva del Consejo 2003/86/EC), que se vuelve limitativo en el concepto de familia (Apap y Carre-ra, 2003, p. 9), salvaguardando siempre que estos no se conviertan en un peso para el país de acogida (Lahav, 2004, p. 49).
- Estatuto de residente de larga duración. Para nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro más de cinco años y que les permite residir en cualquier Estado Miembro de la Unión Europea (Directiva del Consejo 2003/109/EC).
- Estudiantes. Directiva sobre admisión de estudiantes, estudiantes en prácticas y voluntarios nacionales de terceros países (Directiva 2004/114/EC).
- Trabajadores. El *Policy Plan on Legal Migration* (COM (2005) 669) refiere la necesidad de adopción de instrumentos legales que definen las condiciones y procedimientos de admisión respecto a los migrantes económicos: trabajadores altamente cualificados, trabajadores temporales, transferencias temporales de trabajadores de la misma empresa y prácticas remuneradas.

La gestión de las migraciones irregulares es una vertiente esencial de toda la política de inmigración que aspire a ser creíble. En esta área, la Unión ha adoptado las siguientes medidas:

- Adopción de la Directiva contra el tráfico de seres humanos (Directiva 2011/36/EU), que promueve la actuación en los países de origen y de tránsito, en el sentido de concienciar sobre esta realidad, apoyar y asistir a las víctimas y combatir con las causas que están en el origen de este problema.
- Con el objetivo de sancionar a los empresarios que contraten inmigrantes irregulares, se adopta la Directiva 2009/52/EC que prevé un conjunto mínimo de sanciones contra estas actuaciones ilícitas.

- Se aprueba el 18 de junio de 2008 la Directiva sobre el Retorno, por el Parlamento Europeo (PE), la cual vino a sustituir el programa de retorno de 2002. Esta directiva establece la normalización de un plazo para las partidas y define que la interdicción de la readmisión pasará a ser válida en toda la UE por un período máximo de cinco años.
- Asistimos al refuerzo de los controles fronterizos a través de una estrategia de gestión integrada de las fronteras externas, en la cual es imprescindible el papel de la agencia Frontex. Destacamos el papel de Eurosur, instrumento que permite una mayor coordinación entre las autoridades europeas responsables de los controles fronterizos.

La aproximación de la UE a las causas profundas de la inmigración y la ayuda en el desmantelamiento de las migraciones, con especial énfasis para el tráfico ilegal de inmigrantes, son los principales objetivos de las relaciones de la Unión con terceros países. En este sentido, en 2005, la Unión Europea adoptó el Enfoque Global de la Migración, que vendría a ser revisado en 2011, pasando a llamarse Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (2011). Este enfoque «fue concebido para abordar todos los aspectos importantes de la migración de forma equilibrada y completa en asociación con países terceros» (Comisión Europea, 2011a, p. 3).

Esta política global incluye también a los países de origen y de tránsito y habilita un amplio conjunto de instrumentos políticos y legales, como son los programas y proyectos desarrollados con terceros países —en especial programas de asistencia técnica y financiera de apoyo en las áreas de inmigración y asilo—. Sin embargo, los terceros países se han resistido a aceptar algunos de estos acuerdos, por considerar que se centran mucho en combatir a la inmigración irregular, descuidando la admisión regular de extranjeros, y que tienen un enfoque esencialmente europeo.

Otra área fundamental en el desarrollo de una política de inmigración global consiste en la integración de los inmigrantes. Como se ha dicho anteriormente, la integración es uno de los aspectos cruciales de la inmigración, como proceso dinámico de adaptación e interacción entre el inmigrante y la sociedad de acogida. De ahí que la

política de integración no se pueda reducir a la oposición entre asimilacionismo y multiculturalismo, en cuanto a moldes de integración. Actualmente, la mayor diversidad de inmigrantes crea grandes desafíos a los Estados en la manera en que plantean sus estrategias de integración (Pereira, 2009, pp. 54-57), cuestión que ha recibido una atención particular por parte de la Unión Europea.

Entre las ideas aportadas se destaca la integración holística del inmigrante y sus respectivas familias, ya recogida en la Agenda Común para la Integración (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005) y en el Manual Europeo sobre Integración (Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, 2007). El esfuerzo de integración pasa por la inserción en el mercado de trabajo, por facilitar las competencias lingüísticas y educativas, el acceso a la vivienda, a servicios de salud y asistencia social, desarrollo y participación activa en la vida cívica, así como la adquisición de nacionalidad. El proceso contempla derechos y deberes para ambas partes, sin descuidar las identidades específicas de cada uno de ellos.

El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, que entró en vigor en 2011, y que define los principios comunes que deben orientar la política común de inmigración, se aprobó en 2008 sobre el auspicio de la presidencia francesa. Este pacto constituye un instrumento político que define una estrategia y no un marco legal. Los principios fundamentales que en él se definen son:

1. La organización de la inmigración legal según las necesidades y la capacidad de acogida: La inmigración legal debe ser el resultado de la voluntad del migrante y del país de acogida, para que haya beneficios mutuos.
2. La lucha contra la inmigración irregular y el regreso de los inmigrantes en situación irregular: Mayor cooperación entre los Estados miembros, Comisión y países de origen y/o de tránsito para controlar la migración legal.
3. Los inmigrantes irregulares deben abandonar los territorios de los Estados miembros; y todos los Estados miembros deben read-

mitir a sus propios nacionales que permanezcan ilegalmente en el territorio de otros Estados miembros.

4. La mejoría del sistema de asilo: Armonización de las disparidades en los procedimientos de admisión de demandantes de asilo, entre los Estados miembros.
5. El aumento de la cooperación con los países de origen: La migración como uno de los elementos centrales en las relaciones externas de la UE.

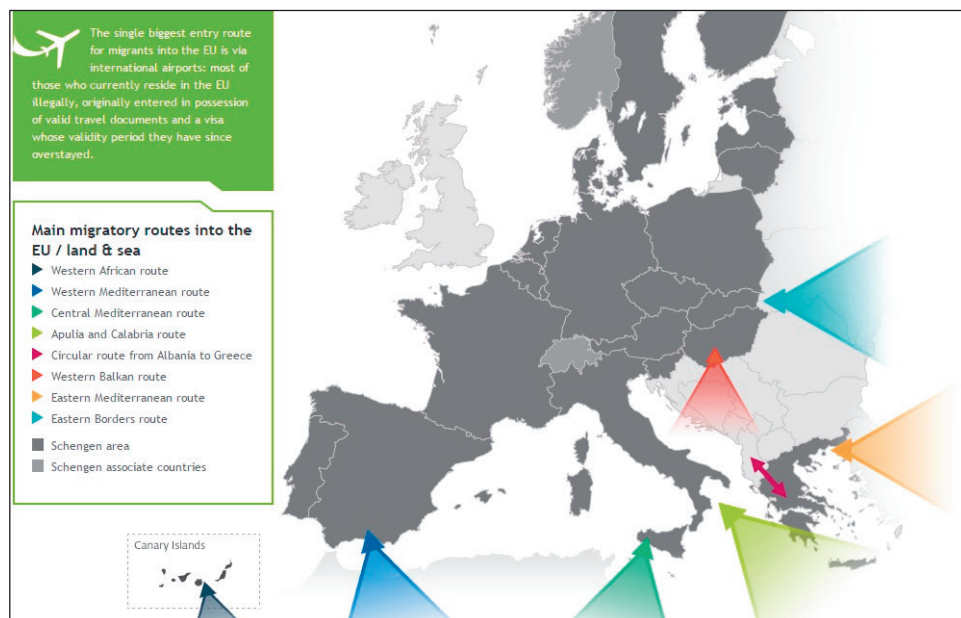
Entre las medidas que deben adoptarse se destacan: la adopción de políticas de migración laboral que respeten la legislación comunitaria y refuercen la preferencia comunitaria, el recurso a la regularización caso a caso por razones económicas y humanitarias, la invitación que se dirige a los Estados miembros para diseñar sistemas de apoyo al retorno voluntario, la introducción de medios tecnológicos modernos que garanticen la calidad de la gestión de las fronteras externas, entre otras. De este modo, el Pacto confiere un aspecto más restrictivo a la política de inmigración europea y refuerza el principio de subsidiaridad en este dominio.

Las migraciones internacionales no representan, tradicionalmente, una amenaza de seguridad para la UE (Stivachtis, 2008, pp. 16-19), pero sí un desafío que debe ponerse en perspectiva, orientado hacia tres sectores específicos: el de la inmigración irregular, el del tráfico de seres humanos y el de la criminalidad y terrorismo. Los atentados de 2001 ocasionaron discursos que asociaban la inmigración al terrorismo y fueron pretexto para reforzar el control de fronteras, así como la detención, deportación y expulsión de irregulares o indeseados (Figura 3.2).

Entre las respuestas que se dieron en este contexto de nuevos desafíos transnacionales, cabe destacar la cooperación internacional efectuada en el ámbito de Frontex, Europol, Eurojust y Unodc<sup>10</sup>. A primera vista, la racionalización de los esfuerzos de vigilancia y control marítimo de las fronteras externas de la UE implica a varios

---

<sup>10</sup> Frontex es la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores, Europol es el Servicio Europeo de Policía, Eurojust es la Unidad Europea de Cooperación Judicial y el Unodc es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito —en sus siglas en inglés—.



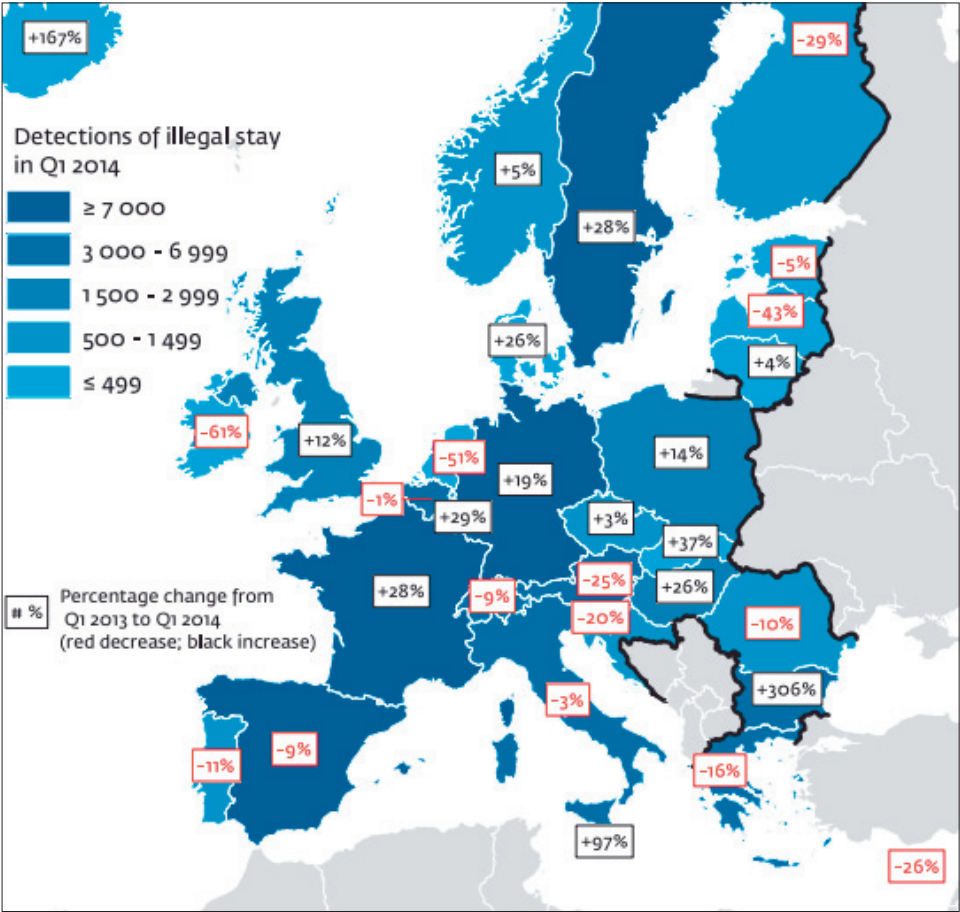
Fuente: FRONTEX, 2015a.

Figura 3.2. Evaluación Frontex sobre las presiones en la frontera externa.  
Rutas y flujos 2014.

cuerpos de seguridad interna en sus diferentes especialidades. En el análisis de riesgos anual de 2014, Frontex contabiliza un aumento de la presión en las fronteras externas que pasó de 72.500 detenciones, en 2012, a 280 mil, en 2014 (Frontex, 2015b, p. 5). El aumento exponencial que se registra en el último año tiene en origen la crisis en Siria, la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. A esto hay que añadir otros factores: una multitud relativamente estable de migrantes procedentes del norte de África y un aumento de las detenciones en la frontera de Hungría con Serbia (Figura 3.3 y Figura 3.4) (Frontex, 2014b, p. 7).

El refuerzo del papel de las agencias europeas, como Frontex o Europol, le proporciona un enfoque global a la inmigración irregular, tanto en el plan interno como externo. La creación de la agencia Frontex, en 2004, ha supuesto un refuerzo operativo de la gestión de las fronteras exteriores europeas, en particular de la frontera sur. Sus funciones





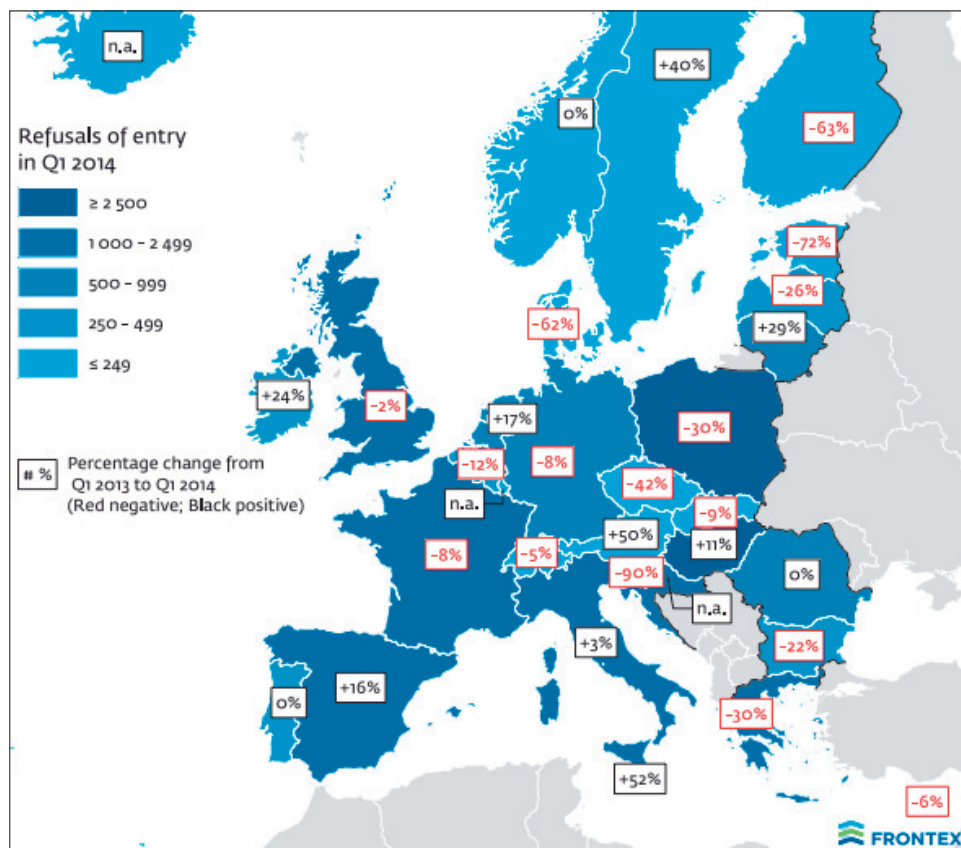
Fuente: FRONTEX, 2014b, p. 25.

Figura 3.3 Inmigrantes irregulares detenidos en 2014.

son complementarias a las de los Estados miembros en el control y vigilancia de las fronteras exteriores de la UE, por lo que Frontex es un instrumento operativo de vigilancia y control.

Entre las dimensiones de su actuación encontramos: el análisis de riesgos, la creación de un modelo de control de acceso al territorio Schengen, la cooperación interagencias para la gestión fronteriza y la cooperación internacional. En el modelo de control de acceso al espacio Schengen cabe destacar cuatro conjuntos de acciones: las medidas





Fuente: FRONTEX, 2014b, p. 27.

Figura 3.4 Rechazos de entrada en los Estados europeos en 2014.

adoptadas en terceros países —la llamada externalización de la política de inmigración europea—; la cooperación con países vecinos; el control de fronteras; y el control dentro del espacio de libertad de circulación, incluyendo el retorno (García Coso, 2014, p. 154).

Las operaciones coordinadas por Frontex tienen un carácter temporal, por lo que los Estados miembros realizan operaciones conjuntas de vigilancia, de carácter bilateral (por ejemplo, Portugal/España y España/Francia) o multilateral, en sus aguas territoriales. Sin embargo, las operaciones realizadas al largo del Mediterráneo «han mejorado la vigilancia y el control de la frontera marítima sur, al ir creando una aproxima-

ción común de las autoridades nacionales competentes del control de la frontera exterior marítima» (García Coso, 2014, p. 161).

El desarrollo de sistemas de vigilancia y control marítimo y terrestre, como el Sive<sup>11</sup> en el caso español y el Sivicc<sup>12</sup> en el caso portugués, han facilitado el control y vigilancia de las costas. En el año 2014, Frontex crea el sistema Eurosur que facilita la transmisión instantánea de información entre los Estados Miembros a través de una plataforma IT —tecnología informática, en sus siglas en inglés— compartida que permite realizar una vigilancia permanente, y en tiempo real, de las fronteras externas de la UE. Este sistema tiene tres objetivos principales: reducir el número de inmigrantes irregulares que entran en la UE sin detectar; reducir el número de muertes en las fronteras marítimas de la UE; y aumentar la seguridad interna de la UE como un todo (Frontex, 2015).

¿A qué desafíos futuros se enfrentan los decisores políticos en el ámbito de la regulación que se desea efectuar por lo que respecta a las poblaciones inmigrantes? ¿Cuáles son las relaciones entre migraciones y seguridad? ¿Qué perspectivas hay en términos de seguridad interna y externa?

Las migraciones son uno de los temas calientes de la agenda europea. Eventos como la Primavera Árabe y el consecuente incremento de la presión migratoria en algunas fronteras realzan la necesidad de adoptar una política coherente y global para el conjunto de la Unión. Si bien es cierto que la llamada política de inmigración común apenas es un conjunto de directivas, planes y estrategias comunes —por lo que se podrá cuestionar si la Unión tiene una verdadera política de inmigración—, estas constituyen líneas de orientación para definir las políticas nacionales de los Estados miembros.

A pesar de la crisis que se vive en toda la UE —aunque con intensidades distintas— y de las altas tasas de desempleo que se registran en toda Europa, los países europeos no tienen mano de obra suficiente

<sup>11</sup> El Sive (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior) es un sistema operativo que incorpora nuevas tecnologías para la vigilancia de las fronteras exteriores españolas, operado por la Guardia Civil.

<sup>12</sup> El Sivicc (Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo) es un sistema operativo muy similar al SIVE, operado por Guarda Nacional Republicana (GNR).

para atender la demanda en determinados sectores —por ejemplo en áreas de la salud, ciencia y tecnología—. El fenómeno del envejecimiento crece en esta dirección y afecta a todo el continente. De este modo, las migraciones se presentan como un elemento importante para alimentar la dinámica demográfica europea, de forma que, además de contribuir con recursos humanos capacitados, puedan hacer frente a las necesidades del mercado.

Los flujos migratorios positivos, al igual que el envejecimiento, son indicadores de cambio social, inevitables y capaces de influenciar comportamientos y percepciones de seguridad (MAI, 2013). Debemos ver las migraciones como una parte integrante de los procesos de transformación global y no tanto como un problema a solucionar. Desde luego porque, en una perspectiva de sustentabilidad socioeconómica, Europa necesita garantizar la renovación demográfica para enfrentar los objetivos de desarrollo y el poder económico establecidos en la Estrategia de Lisboa, siendo la inmigración un factor que no debe descuidarse. La comunidad migrante es fuente de diversidad, flexibilidad e innovación, garantiza el desempeño de actividades económicas que los naturales no desean, obvia los costes con formación avanzada en áreas especializadas y constituye parte de la solución para sostener a los regímenes de protección social.

Con la creación del concepto de ciudadanía europea, consagrado en el Acta Única Europea (1986) y el reconocimiento de la libertad de circulación para los ciudadanos europeos, se asocian las migraciones no comunitarias y los riesgos de seguridad, tal y como apunta Agrela (2002, p. 98),

«... la inmigración se vinculó con la obsesión por mantener la seguridad en las fronteras exteriores. La inmigración no comunitaria queda estrechamente asociada a la idea de problema policial y de seguridad, lo que implica una percepción de amenaza que entraña una presión directa de la UE hacia la necesidad de elaborar una política de control de fronteras más rígida.»

Los Estados miembros comunitarios centralizan las políticas de inmigración en los asuntos internos y en Justicia, en la óptica del control y de la regulación de flujos, más que en una perspectiva holística de desarrollo sostenible. Mientras tanto, la gestión de los flujos y de los

perfiles migratorios, así como la integración, son objeto de medidas de carácter nacional, que esos Estados no pretenden abandonar, porque engloban elementos sensibles a la soberanía nacional. Además, entre las sociedades más integradoras, continúan existiendo diferencias apoyadas en una historia institucional y sociopolítica diversa. El desafío pasa, a nuestro juicio, por: *a)* convertir al espacio europeo en un espacio de ciudadanos; *b)* fomentar políticas de proximidad en términos de integración local comunitaria; *c)* garantizar un mejor acceso a la información sobre el fenómeno migratorio; *d)* reducir los factores que afectan a la distancia entre países emisores, países de tránsito y receptores, bien como una política de inmigración irregular (política de visados, control de fronteras externas, relacionamiento con terceros países y acuerdos de readmisión).

Los responsables de la seguridad colectiva tienen que articular el nuevo paradigma de la realidad mundial, donde coexisten la globalización y la simultánea circulación de personas, bienes e información, los cuales potencian la percepción de inseguridad individual y colectiva en una sociedad de riesgo.

Al hablar de desarrollo en seguridad y del papel de la Unión Europea en términos de política externa, Cravinho (2009) recordaba la necesidad de conciliar el respeto rígido por el poder del Estado con las dinámicas de promoción de seguridad humana y cómo ese factor dificulta la búsqueda de un equilibrio entre soberanía estatal y seguridad de los ciudadanos. El autor destaca la responsabilidad de proteger, de prevenir y de establecer un diálogo constructivo con otras instituciones afines, agilizando la creación de modelos de actuación concertada. Podríamos transponer esos designios enunciados en una óptica de intervención externa, hacia la cuestión de la actuación sustentada frente a las migraciones y discutir si ésta debe ser considerada una cuestión, atendiendo a la «percepción de inseguridad» implícita en el término.

¿Qué componentes de seguridad pueden resultar amenazados por las migraciones? El esfuerzo futuro deberá direccionarse hacia una acción política concertada, que minimice las percepciones de riesgo asociadas al binomio migraciones-seguridad. La seguridad no resuelve el

desafío, apenas lo hace más complejo. Vivimos en una era de incertidumbres y en una etapa de reevaluación en cuanto a la evolución futura de las migraciones y a los riesgos que se asocian a ellas. Las consecuencias serán inmensas y se encuentran a varios niveles (Kissinger, 2004, pp. 1-3). La realidad española y portuguesa ofrece un ejemplo de esa difícil gestión.

**3.3 RESPUESTAS LOCALES: ESPAÑA Y PORTUGAL**

El encuadre legal español y portugués respecto al control de fronteras, flujos migratorios (e inherentemente a las cuestiones de seguridad nacional) y de integración de los inmigrantes ha sufrido múltiples reformas (Tabla 3.3). Estas últimas se dirigen a integrar las normativas europeas y a encontrar respuestas eficaces para la evolución de sus flujos migratorios específicos. Para ello, es necesario regular la entrada y la permanencia, la salida y el alejamiento de los ciudadanos de los territorios nacionales, la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida y también la obtención de la nacionalidad (Oliveira, 2013). Importa destacar que el concepto de ciudadanía europea hace que las políticas inmigratorias sólo se apliquen a los nacionales de terceros países (países que no pertenecen a la Unión Europea), por lo que existe un régimen extraordinario para regular la libre circulación de los ciudadanos europeos y sus familiares.

**Tabla 3.3** Desarrollo legislativo de las políticas de inmigración (UE, Portugal y España)

Año	Unión Europea	Portugal	España
1983		DL n.º 264-B/81 – Primera Ley de inmigración (régimen de entrada, permanencia, salida y expulsión).	
1985			Ley Orgánica 7/1985 – Derechos y libertades de los extranjeros en España.

(Continúa)

1986	Acta Única Europea. Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas.		
1992		DL n.º 212/92 – Primera regularización extraordinaria de extranjeros.	Ley Orgánica 1/1992 – Protección de la Seguridad Ciudadana, modificada por la Sentencia 341/1993, del Tribunal Constitucional; por la Ley Orgánica 4/1997, disposición adicional cuarta; por la Ley 10/1999, y por la Ley Orgánica 7/2006.
1993	Tratado de Maastricht (1992).	Ley n.º 59/93 – Segunda Ley de Inmigración (régimen de entrada, permanencia, salida y expulsión).	
1996		Ley n.º 17/96 – Segunda regularización extraordinaria de extranjeros.	
1997			Orden de 7 de febrero de 1997: regula la tarjeta de extranjero, modificada por la Orden INT/2058/2008.
1998		DL n.º 244/98 – Tercera Ley de inmigración (régimen de entrada, permanencia, salida y expulsión).	
1999	Tratado de Ámsterdam (1997); Programa de Tampere.		
2000			Ley Orgánica 4/2000 – sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; modificada por la Ley Orgánica 8/2000; por la Ley Orgánica 11/2003; por la Ley Orgánica 14/2003; por la Ley Orgánica 2/2009; por la Ley Orgánica 10/2011; por el Real Decreto-ley 16/2012, y por la Sentencia 17/2013, del Tribunal Constitucional.

(Continúa)

2001	<p>Tratado de Niza (2000);</p> <p>Directiva n.º 2001/40/CE – relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países;</p> <p>Directiva n.º 2001/51/CE – por la cual se complementan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.</p>	<p>DL n.º 4/2001 – Cuarta Ley de inmigración (régimen de entrada, permanencia, salida y expulsión).</p> <p>Tercera regularización extraordinaria de extranjeros.</p>	
2002	<p>COM(2002) 703 final – «Integrar las cuestiones vinculadas a la migración en la política exterior»;</p> <p>Decisión 2002/946/JAI, de 28 de noviembre de 2002, del Consejo. Refuerza el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares;</p> <p>Directiva n.º 2002/90/CE – destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares;</p> <p>Reglamento (CE) n.º 1030/2002 – por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países.</p>		<p>Orden PRE/237/2002 – por la que se dictan instrucciones generales relativas al número de enlace de visado en materia de extranjería.</p>
2003	<p>Directiva n.º 2003/86/CE – derecho al reagrupamiento familiar;</p> <p>Directiva n.º 2003/110/CE – Asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea de inmigrantes;</p> <p>Directiva n.º 2003/109/CE – relativo al estatuto de los nacionales de terceros Estados residentes de larga duración.</p>	<p>DL n.º 34/2003 – Quinta Ley de inmigración (régimen de entrada, permanencia, salida y expulsión);</p> <p>Acuerdo bilateral Portugal-Brasil – Cuarta regularización extraordinaria de extranjeros.</p>	<p>Ley Orgánica 11/2003 – modifica a la Ley Orgánica 4/2000.</p> <p>Ley Orgánica 14/2003 – modifica a la Ley Orgánica 4/2000.</p> <p>Real Decreto 1325/2003 – por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.</p>

(Continúa)

2004	<p>Directiva n.º 2004/81/CE – Expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de tráfico de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, y que cooperen con las autoridades competentes;</p> <p>Directiva n.º 2004/82/CE – Obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas;</p> <p>Directiva n.º 2004/114/CE – Requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.</p>	<p>Art. 71 del DR n.º 6/2004 (reglamenta el DL 34/2003) – Quinta regularización extraordinaria de extranjeros.</p>	
2005	<p>Programa de La Haya COM (2005) 669 final – «Plan de política en materia de migración legal»;</p> <p>Directiva n.º 2005/71/CE – establece un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros Estados con fines científicos.</p>		
2007		<p>Ley n.º 23/2007 – Sexta Ley de inmigración (régimen de entrada, permanencia, salida y expulsión);</p> <p>DL n.º 84/2007 – reglamenta la Ley 23/2007.</p> <p>I Plan para la Integración de Inmigrantes (2007-2009).</p>	<p>Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)</p>

(Continúa)



2008	<p>Pacto Europeo sobre la Inmigración y el Asilo;</p> <p>COM(2008) 359 final – «Una Política Común de Emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos»;</p> <p>COM(2008) 611 final – «Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias»;</p> <p>Directiva n.º 2008/115/CE – sobre normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.</p>		
2009	<p>Tratado de Lisboa (2009);</p> <p>Directiva n.º 2009/50/CE – relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado;</p> <p>Directiva n.º 2009/52/CE – por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.</p>	II Plan para la Integración de Inmigrantes (2007-2009).	
2010	Programa de Estocolmo.		Ley Orgánica 10/2011 – modifica la Ley Orgánica 4/2000.
2011	<p>COM (2011) 248 – «Comunicación sobre migración»;</p> <p>Directiva n.º 2011/51/UE – por la que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional;</p>		<p>Real Decreto 557/2011 – aprova o Regulamento da Ley Orgánica 4/2000, depois da reforma de 2009.</p> <p>Orden INT/3321/2011 – expedição do título de viagem a estrangeiros.</p>

(Continúa)

	Directiva n.º 2011/98/UE – por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro.		
2012		<p>Ley n.º 29/2012 – Séptima Ley de inmigración (régimen de entrada, permanencia, salida y expulsión);</p> <p>Despacho n.º 11820-A/2012 – define las condiciones de aplicación del régimen especial de autorización de residencia para actividades de inversión.</p>	<p>Real Decreto-ley 16/2012 – modifica la Ley Orgánica 4/2000.</p> <p>Resolución de 26 de enero de 2012, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se publica el Acuerdo entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio del Interior sobre encomienda de gestión para la expedición de visados en fronteras y la prórroga de visados en España.</p>
2013		<p>Despacho n.º 1661-A/2013 – modifica el Despacho n.º 11820-A/2012;</p> <p>Decreto Regulamentar 2/2013 – modifica el Decreto Regulamentar n.º 84/2007.</p>	<p>Sentencia 17/2013, del Tribunal Constitucional – modifica a Ley Orgánica 4/2000.</p>
2014		<p>III Plan para la Integración de Inmigrantes (2007-2009) (pendiente de aprobación).</p>	

Fuente: Elaboración propia.

La política de inmigración española se ha caracterizado por disponer de una de las legislaciones de inmigración más rígidas de Europa, pero ha sufrido cambios significativos en los últimos años. El enfoque

del actual Gobierno español en relación a la cuestión de las migraciones, tiene como ejes fundamentales

«... una inmigración legal, ordenada, responsable y vinculada al empleo; y, la configuración de una política de integración bidireccional, es decir mismos derechos, mismas obligaciones, prestando especial atención a los colectivos más vulnerables (...)» (González Enríquez, 2014).

En el caso portugués, las cuestiones sobre la inmigración se articulan en tres pilares fundamentales: regulación rigurosa y apropiada de los flujos, fiscalización y lucha contra la inmigración irregular e integración eficaz de los inmigrantes (SEF, 2012, p. 29).

Asimismo, las principales líneas de actuación de los dos países se pueden sistematizar en cuatro vertientes: la regulación de los flujos migratorios; la promoción de la inmigración legal; la lucha contra la inmigración irregular; y, por último, la integración de los inmigrantes (Figura 3.5).



Fuente: Adaptación de SEF, 2012, p. 11.

Figura 3.5 Principales líneas de las políticas de inmigración en España y Portugal

La Ley de Extranjería es el instrumento jurídico principal en el ámbito de la política de inmigración española, ya que regula la entrada y la permanencia de los extranjeros no comunitarios, así como los derechos y deberes que se les reconocen. En el caso portugués, la Ley de Entrada, Permanencia, Salida y Alejamiento de Extranjeros del Territorio Nacional, es el régimen jurídico que regula la permanencia en Portugal de los nacionales de terceros países<sup>13</sup>. Los dos documentos sufrieron alteraciones sucesivas a lo largo de las últimas décadas y fueron complementados con Reglamentos y Decretos Leyes. En ellos se definen las condiciones de entrada y permanencia de extranjeros en el territorio nacional y tienen como base las directivas europeas en el ámbito de las cuestiones de inmigración.

<sup>13</sup> Es importante señalar que las políticas de extranjería, más conocidas como políticas de inmigración, se aplican principalmente a ciudadanos nacionales de terceros Estados, dado que existe una legislación específica aplicable a los ciudadanos europeos y sus familiares.

Ambos países realizaron su política inmigratoria a través de una política de cuotas de entrada (también conocidas como contingentes). Este es un mecanismo específico que rige los flujos migratorios en función de las necesidades del mercado de trabajo. Estos contingentes se crean en base a principios utilitaristas. Como apunta Agrela (2002, p. 100), se trata de una:

«... lógica utilitarista que se construye en reacción a quienes son posibles invasores, “amenaza”, lo que influye a su vez sobre el tan recurrido “umbral de tolerancia” a cerca de “a cuántos podemos acoger porque aquí no cabemos todos”, como es corriente escuchar desde algunos sectores políticos.»

El principal objetivo de las políticas migratorias ha sido el de regular los flujos de extranjeros, conforme a las necesidades del mercado. Con todo, dada la actual situación del mercado de trabajo, se tradujo en la reducción de los contingentes. Desde 2009 asistimos en España y Portugal a la reducción de las cuotas para inmigrantes. Conviene subrayar que desde 2008 a 2009 hubo una reducción en más del 50 % del contingente en el caso portugués. De este modo, y como ya vimos en el capítulo II, actualmente más que migraciones económicas, estos países asisten a un aumento de las migraciones familiares.

Este sistema de cuotas es criticado por muchos teóricos y especialistas en materias de inmigración por considerar que desvirtúa el objetivo oficial de las políticas de inmigración ya que

«(...) sistemáticamente se ofrecía un número de empleos muy inferior a la demanda realmente existente y además limitado a muy pocos sectores (sobre todo al sector agrario)» (Sánchez Alonso, 2011, p. 255).

En verdad este modelo es de difícil aplicación práctica, ya que:

- a) la cantidad de información necesaria para delimitar el número real de trabajadores extranjeros para un periodo de tiempo determinado es prácticamente imposible de obtener; ni por el Gobierno ni por cualquier otra institución;
- b) la lentitud y el exceso de burocracia que el sistema lleva aparejado hace que los empresarios de muchos sectores no puedan o no quieran esperar a los contratos legales a un año o no contratan trabajadores sin un periodo de prueba preliminar (por ejemplo, en el servicio doméstico) (Sánchez Alonso, 2011, p. 255).

Aún en este contexto de crisis económica, se adopta en ambos países la legislación que permite la regularización de inversores tanto en España como en Portugal. La figura de la Autorización de Residencia para la Actividad de Inversión promueve el emprendimiento y la inversión de extranjeros en el país —adquisición de inmuebles de valor superior a un valor fijado, creación de un determinado número de puestos de trabajo, realización de inversión socioeconómica de relevancia para la región, etc.—. El inversor tiene que cumplir un determinado número de requisitos de entrada y permanencia para poder solicitar este título de residencia. Con este documento, el extranjero adquiere un conjunto de derechos y obligaciones en el país donde fija su residencia.

Los países ibéricos, como Estados miembros de la Unión Europea, tienen como vectores clave de sus políticas de inmigración la participación en organismos de gestión de controles fronterizos —como es el caso de las operaciones de Frontex—, así como el refuerzo de los partenariados internacionales con especial enfoque en estas áreas. Se destaca en especial el conjunto de acuerdos celebrados bilateralmente entre España y Marruecos para hacer frente a las migraciones irregulares.

La situación de España, debido a la localización de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, comparten frontera terrestre con el Reino de Marruecos, y la proximidad entre los dos continentes a través del Estrecho de Gibraltar no sólo es singular en el ámbito ibérico sino también en el ámbito europeo. España tiene frontera física terrestre con Marruecos. Esta es la frontera exterior de la Unión Europea —y en el conjunto de los países de la OCDE— que presenta mayores desigualdades económicas, lo que potencia los flujos migratorios, regulares e irregulares. A pesar de que en la última década Marruecos se convirtió en el principal país emisor de emigrantes del Mediterráneo hacia Europa, este viene asumiendo un papel cada vez más importante como país de tránsito, en particular en el ámbito de las migraciones subsaharianas.

No es de extrañar que una de las principales preocupaciones en España sea el control de los flujos migratorios irregulares en su frontera sur. Este recelo de España como puerta meridional de la Unión Europea está plasmado en el constante incremento de los controles fronterizos —véanse los casos de Ceuta y Melilla—. Por si fuera poco, los acuerdos bilaterales celebrados con países vecinos, o los acuerdos

celebrados en el ámbito de la Unión Europea, permiten externalizar la política de inmigración cooperando con los países de origen y de tránsito en la gestión de sus fronteras.

Sin embargo, en los últimos años, España ha hecho notables esfuerzos en el sentido de desarrollar una política menos centrada en los controles fronterizos y con un enfoque cada vez más centrado en la integración social. Es importante mencionar, una vez más, que la mayoría de los ciudadanos extranjeros en situación irregular, tanto en España como en Portugal, entran de forma regular —con algún tipo de visado, sea de corta duración o de estancia temporal, y en su mayoría por medios aéreos o terrestres—. Lo que sucede es que, en vez de abandonar el país terminado el periodo permitido, permanecen allí, pasando a estar en una situación irregular. En este sentido, «[l]os países del Sur de Europa han desarrollado como estrategia propia las regularizaciones extraordinarias que tienen unos efectos muy discutibles» (Karaboytcheva, 2006, p. 7).

Estos procesos tienen, en muchas ocasiones, un efecto de llamada a nuevos migrantes que ven aquí una oportunidad para acceder al territorio comunitario. A través de las redes sociales informales, los inmigrantes reciben información en el país de origen de que se abrió un nuevo proceso de regularización, o que «la inmigración está abierta», y en la mayoría de los casos aprovechan esta oportunidad sin informarse de los requisitos exigidos para poder beneficiarse de estos procesos. Este es un efecto perverso de los programas extraordinarios que acaban por crear nuevas bolsas de irregulares. A parte de eso,

«Cuanto menos relacionados estén los requisitos de la regularización con la realidad del mercado de trabajo mayor es el riesgo de incurrir en el futuro en la exclusión social de los beneficiarios de estos procesos. La corta duración de los permisos así concedidos, unida a las dificultades de renovación han producido la vuelta a la irregularidad de muchos de sus beneficiarios (...)» (OCDE apud. Karaboytcheva, 2006, p. 7).

No obstante, el objetivo principal de la política migratoria en los dos Estados ibéricos ha sido el de regular los flujos migratorios de acuerdo con las necesidades del mercado. El hecho de que ambos Estados hayan desarrollado políticas migratorias restrictivas y selectivas en las entradas acerca las posturas de los dos países.

Como era de esperar, estas políticas restrictivas contribuyeron al aumento de ciudadanos extranjeros en situación irregular, a pesar de que resulte imposible cuantificar con rigor este grupo. Se verifica una respuesta tardía de los gobiernos de cara a los cambios regulares en las dinámicas volátiles de los flujos migratorios, lo que lleva a la creación de «bolsas de irregulares» de manera frecuente. De ahí la necesidad de que ambos gobiernos adopten procesos de regularización extraordinarios. Los procesos de legalización extraordinarios adoptados tanto en España como en Portugal en los primeros años del nuevo siglo tuvieron como principal objetivo reducir estas «bolsas». Asimismo, se vuelve necesario un mejor conocimiento de las dinámicas migratorias y de las carencias del mercado para que se pueda definir «el perfil del inmigrante cuya llegada se quiera promover y del flujo migratorio que se permitirá entrar» (Baganha, 2005, p. 43).

En la actualidad, además de las migraciones económicas previstas por las cuotas, aún disponibles, ambos países tienen un sistema de legalización caso a caso —según las normativas europeas—, que se aplica a casos específicos y que son analizados individualmente. Estos procesos también permiten incorporar a los ciudadanos en situación irregular y evitan los efectos adversos de los procesos extraordinarios.

### **3.4 LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN LA PENÍNSULA IBÉRICA**

Las políticas públicas de integración tienen como objetivo convertir a los inmigrantes en ciudadanos de pleno derecho en la sociedad de acogida (Malheiros, 2011, p. 26). Los inmigrantes se encuentran en desventaja ante las sociedades de destino, en especial en las fases iniciales del proceso migratorio. El desconocimiento de la lengua, de la cultura, de la organización social y política, del sistema educativo y del modo de funcionamiento de la sociedad en general, dificulta el proceso de integración de estos ciudadanos.

Los Estados, a nivel macro y micro, deben promover y desarrollar un conjunto de instrumentos y acciones que contribuyan a una «buena integración de los inmigrantes, asegurando la cohesión social» (Malheiros, 2011, p. 26). El desarrollo de políticas de integración de in-

migrantes deberá contribuir a atenuar las fracturas sociales y crear una sociedad cohesionada (Malheiros, 2011, p. 28).

Para la UE, la integración es la clave necesaria para que la inmigración tenga éxito. De este modo, se adoptó, a nivel europeo, una panoplia de instrumentos que permiten encuadrar las cuestiones de la integración de inmigrantes al nivel de los Estados miembros<sup>14</sup>. Los instrumentos europeos adoptados tienen como objetivo armonizar las políticas nacionales de los Estados miembros. Corresponde a cada Estado la definición de sus propias políticas, teniendo siempre en su base la normativa europea. Con todo, al contrario de la política de inmigración en la que existe un conjunto de directivas que vinculan a los Estados miembros, en materia de integración, no existe una política común definida como tal, sino que estas son desarrolladas individualmente por cada Estado miembro.

El proceso de integración no es unilateral —no es sólo responsabilidad del Estado— es un proceso dinámico que envuelve un conjunto de factores: inmigrantes, Estado, organizaciones de la sociedad civil y comunidades locales (Bäckström y Castro-Pereira, 2012, pp. 93-94). El papel de los propios inmigrantes en su proceso de integración es esencial para el suceso del mismo, una vez que sólo se concreta si hubiera interacción del inmigrante con la sociedad de acogida.

Conscientes de la importancia de la integración en el desarrollo de las políticas públicas de inmigración, los Estados ibéricos han apostado por las políticas de integración de inmigrantes y en los efectos positivos que tienen éstas en la sociedad de acogida. Junto a las Leyes de Extranjeros y de las Leyes de Nacionalidad, instrumentos fundamentales para la regulación del proceso de integración de los inmigrantes, los dos gobiernos han apostado por la creación de un conjunto de instrumentos paralelos de apoyo a este proceso. Con este fin, los dos Estados han desarrollado políticas promotoras de la inclusión, de los derechos y deberes de la ciudadanía, en especial en las áreas de educación, empleo, cualificación profesional, acceso a la salud y habitación.

---

<sup>14</sup> Destacamos entre ellos el *Marco Común para la Integración de Nacionales de Terceros Países* (2005) y la *Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países* (2011).



En Portugal se creó el Alto Comisariado para la Inmigración y Minorías Étnicas (ACIME), ahora Alto Comisariado para las Migraciones (ACM)<sup>15</sup>, que tiene un papel decisivo en la «concepción, ejecución y evaluación de las políticas públicas, transversales y sectoriales, relevantes para la integración de los inmigrantes y de las minorías étnicas», como la promoción del diálogo cultural, étnico e interreligioso (ACIDI, 2013).

Con el objetivo de consolidar las políticas públicas de integración de inmigrantes se han adoptado en ambos países, a nivel ministerial, planos de promoción de la integración de los inmigrantes. En España, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración<sup>16</sup> tiene como objetivo principal fortalecer la cohesión social en un nuevo contexto caracterizado por la reducción de los flujos migratorios. En Portugal, los Planes para la Integración de los Inmigrantes<sup>17</sup> (PII), definen un guion de compromisos para el desarrollo de políticas de acogida y promoción de inmigrantes sectoriales —abarcando un largo conjunto de áreas: trabajo, educación, seguridad social, etc.— y transversales —lidiando con cuestiones desde la ciudadanía a la discriminación racial—. De estos planes se destaca el trabajo conjunto entre todos los ministerios en el sentido de promover una política de integración global y eficaz.

A tenor de los informes del MIPEX (*Migrant Integration Policy Index*), tanto España como Portugal se encuentran en los países punteros en lo que respecta al desarrollo de buenas políticas de integración (Figura 3.6). Este informe evalúa el desarrollo de las políticas de integración en siete grandes sectores: acceso al mercado de trabajo, reagrupamiento familiar, educación, participación política, residencia de larga duración, acceso a la nacionalidad y antidiscriminación.

Portugal figura en segundo lugar a nivel internacional. Desde luego se destaca la apuesta que hizo el país por las políticas de integración

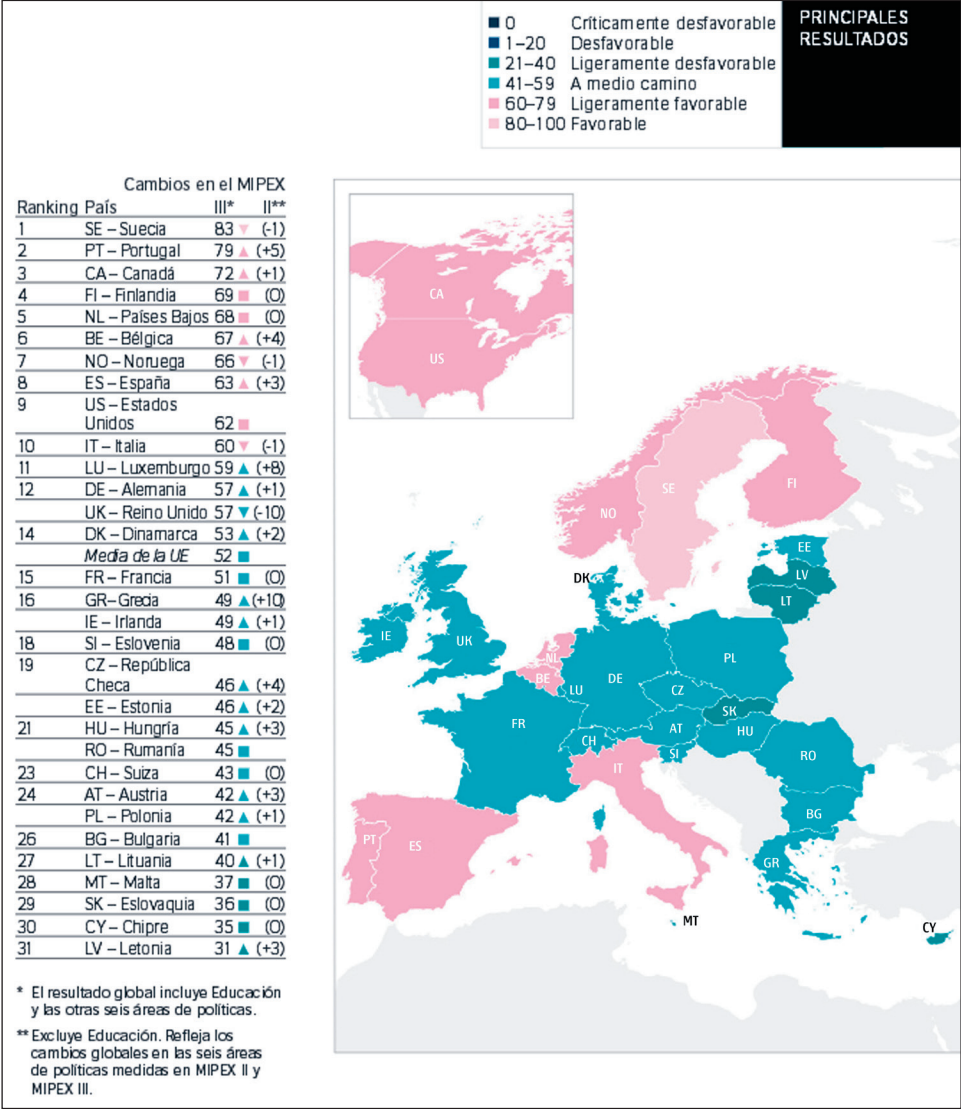
<sup>15</sup> Destacar que en una primera reforma de este Alto Comisariado, este se pasó a denominar Alto Comisariado para la Inmigración y Diálogo Intercultural (ACIDI) y a finales de 2013 adoptó el nombre de Alto Comisariado para las Migraciones.

<sup>16</sup> El primer plan fue adoptado para el período 2007-2010 y se encuentra ahora en vigor el segundo plan, correspondiente al período 2011-2014.

<sup>17</sup> Estos Planes son trienales; el primero es el de 2007-2009 y el segundo de 2010-2013, siendo que está en este momento siendo elaborado el tercer plan (cf. Presidência do Conselho de Ministros, 2007, 2010).

y su liderazgo en las áreas de acceso al mercado de trabajo y a la reagrupación familiar. A nivel laboral, el informe destaca que

«... los trabajadores y sus respectivas familias, independientemente de la nacionalidad, tienen legalmente las mismas oportunidades de cambiar de empleo y carrera, prestar servicios públicos o abrir un negocio» (Mipex, Portugal, 2011, 28).



Fuente: MIPEX, 2011a, p. 15.

Figura 3.6 Ranking MIPEX 2011.

Por lo que respecta a la reagrupación familiar, Portugal proporciona a los familiares de los nacionales de terceros países un cuadro legal igualitario y seguro (Mipex, 2011b, p. 29).

España se encuentra en octavo lugar en el *ranking* del Mipex. A pesar del impacto de la crisis económica, con altísimas tasas de desempleo, entre los nuevos países de inmigración España lidera el nivel de la integración económica y de la vida familiar logrado por los inmigrantes. No obstante, el informe subraya que la crisis afectó a la reagrupación familiar, imponiendo nuevos límites. Se destaca el esfuerzo hecho por los sucesivos gobiernos en el ámbito de la educación y de la promoción de los derechos humanos. A pesar de los grandes progresos que se han registrado, aún no se ha recorrido el camino necesario para aplicar las políticas de integración. El informe también apunta a áreas de mejora que pasan por la obligatoriedad de cursos de lengua, así como la impartición de cursos de enseñanza en la lengua materna de las principales comunidades, un mayor compromiso de los padres inmigrantes en el proceso de educación de los hijos, la formación específica a los docentes, así como la apuesta en una mayor diversidad dentro de la propia comunidad escolar (Mipex, 2011a, p. 29). A pesar de los avances logrados en el campo educativo, de los cuales se destaca el acceso a la educación de todos los ciudadanos en edad escolar—independientemente del estatuto legal en el país—, el refuerzo de las medidas en este sector es fundamental, ya que la educación es uno de los elementos primordiales del proceso de integración.

Según Bäckström y Castro-Pereira (2012, p. 93),

«[p]ara la integración se revelan importantes factores como tener un trabajo, el dominio de la lengua, la integración de los hijos en la escuela, los procesos de legalización, la existencia de una red de apoyo, la adquisición de casa propia, la posibilidad de reagrupamiento familiar, entre otros<sup>18</sup>.»

Los esfuerzos de Portugal en el desarrollo de una política de integración global y eficaz van al encuentro de estos dominios, con el ob-

<sup>18</sup> En el original: «Para a integração revelam-se importantes fatores como ter um trabalho, o domínio da língua, a integração dos filhos na escola, os processos de legalização, a existência de rede de apoio, a aquisição de casa própria, a possibilidade de reagrupamento familiar, entre outros».

jetivo de promover la cohesión social. El mosaico social del país se vuelve cada vez más complejo y está marcado por la diversidad de los inmigrantes residentes en Portugal. Diferentes perfiles migratorios, en términos de origen geográfico, nivel de educación y perfil socioeconómico y una distribución geográfica asimétrica en el territorio —dispersión por todo el territorio nacional— constituyen los principales desafíos para la sociedad portuguesa en cuanto a su política de integración. Ahora bien, esa integración es esencial para lograr la cohesión social.

Algunos de los desafíos identificados (Malheiros, 2011, pp. 11-14) derivan de la existencia de nuevas comunidades, oriundas de países no hablantes de la lengua portuguesa, esencialmente países asiáticos y de Europa del Este, que necesitan adquirir competencias lingüísticas, así como conocimientos sobre la cultura y prácticas o normas sociales. Además, hay necesidad de «individualizar» el trato dado a las comunidades, las cuales no deben entenderse como grupos étnicos o nacionales homogéneos, una vez que dentro de una misma comunidad podremos encontrar diferencias culturales o religiosas sustantivas. Otro desafío son las alteraciones sociales que se van produciendo en las comunidades inmigrantes, como el envejecimiento, que requiere la formación de profesionales con competencias específicas para lidiar con este colectivo. Por último, la dispersión geográfica de los inmigrantes por todas las regiones del país apunta a la necesidad de respuestas locales para la integración de los inmigrantes. El camino a recorrer hacia una verdadera integración de los inmigrantes todavía es largo.

El problema del racismo y la discriminación de determinadas comunidades es una realidad como bien señala el 4.º Informe de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI, 2011), de forma particular en el acceso a la educación, salud, vivienda y mercado laboral. En un escenario de paralización o disminución del movimiento migratorio, la apuesta por políticas públicas de integración eficaces es esencial para una verdadera integración de los inmigrantes y sus familiares en la sociedad de acogida.

Las migraciones transnacionales afectan directamente a las relaciones internacionales. Por eso, crear políticas de inmigración que sean

inclusivas y globales es responsabilidad de todos. Una política de inmigración global, como la defendida por la Unión Europea, implica adoptar una perspectiva de la inmigración que no sólo afecta a la política interna, sino que también debe implicar a la política exterior del país receptor (Van Selm, 2002, p. 144).

Políticas donde el papel y el estatuto del migrante no sean olvidados y en las que se reconozcan las ventajas de las migraciones internacionales. La inmigración puede entenderse como una amenaza, tanto para el país de acogida como para el país de origen. De ahí la necesidad de encontrar respuestas articuladas entre ambos.

Compete a los Estados encontrar la solución efectiva para superar los desafíos que las migraciones y la integración de los inmigrantes representan para las sociedades de acogida. Los Estados ibéricos han trazado políticas migratorias alejadas de las realidades nacionales. Por ejemplo,

«... el objetivo de utilizar la política migratoria para actuar sobre el mercado de trabajo, tanto para evitar situaciones de desempleo como para ajustar la oferta de trabajadores extranjeros a la demanda real de trabajo en España» (Sánchez Alonso, 2011, p. 252).

Los Estados ibéricos deberán apostar por la formulación de políticas públicas capaces de atraer la inmigración que podrá contribuir al desarrollo del país, tanto a nivel económico como demográfico. Ello no deberá desasociarse de una política humanitaria que tenga en cuenta los derechos humanos de los inmigrantes y su preservación. Para ello, es necesario conocer no sólo la realidad del país y su envolvente europea e internacional, sino también conocer el perfil de los inmigrantes acogidos por el país.

### **3.5 ESPACIOS Y GRUPOS DE VULNERABILIDAD**

Como hemos visto, la definición de las políticas de inmigración nacionales de cada Estado depende mucho de su pasado histórico y del contexto social, político y económico en que se insertan.

La percepción de riesgos y amenazas en los países ibéricos es diferente, en función de los contextos de seguridad en que se insertan. La Estrategia de Seguridad Española (EES) reconoce los flujos migratorios no controlados como una de las amenazas que el país enfrenta:

«Aunque los flujos migratorios son procesos que han tenido lugar en todos los momentos históricos, las dinámicas que han experimentado en las últimas décadas, así como su volumen los ha transformado en un fenómeno con implicaciones para la política de seguridad» (Gobierno de España, 2013, p. 32).

¿Qué implicaciones pueden tener las migraciones irregulares para la seguridad nacional? La EES (Gobierno de España, 2011, p. 70) identifica las siguientes: *a)* conflicto social por parte de grupos racistas o xenófobos, sobre todo en épocas de crisis económica; *b)* creación de guetos urbanos que amenazan la cohesión social y puede crear *in extremis* espacios de marginalización que fomentan la inseguridad, la violencia y hasta el fundamentalismo ideológico y religioso; *c)* explotación económica de los inmigrantes por organizaciones criminales; *d)* recurrencia a la inmigración irregular por determinados sectores de la economía y creación de una economía paralela; *e)* radicalización extremista e identitaria en casos de no o mala integración; y *f)* presencia de ciudadanos de otros países, sobre las cuales hay poca o ninguna información, sin que se pueda controlar su número real y respectivas actividades desarrolladas.

Ya el *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN) portugués no considera la inmigración como una amenaza *per se*. Encontramos sólo una breve referencia indirecta en el ámbito de la respuesta a las amenazas y riesgos, cuando se refiere a que «debe atribuirse especial atención a la vigilancia y control de las accesibilidades marítimas, aérea y terrestre al territorio nacional»<sup>19</sup> (Governo de Portugal, 2013, p. 33).

La existencia de una gran variedad de perfiles migratorios implica diferencias culturales, étnico-religiosas, lingüísticas y de valores, no sólo entre las comunidades inmigrantes y la sociedad de acogida como entre las diferentes comunidades, que pueden ser potenciadores

<sup>19</sup> En el original: «Deve ainda atribuir especial atenção à vigilância e controlo das acessibilidades marítimas, aérea e terrestre ao território nacional».

de tensión social y de este modo estimulan estas mismas amenazas, aunque en una escala diferente, además de las cualificaciones y ocupación profesional que generan insatisfacción entre los inmigrantes. Asistimos a la concentración de los inmigrantes en determinadas zonas geográficas, lo que cuestiona la capacidad de las sociedades de acogida en la gestión de la diversidad. Más allá de eso, observamos, de acuerdo con Rodrigues (2010, p. 90) la importación de comportamientos de riesgo —criminalidad diversa, sobre todo pequeños hurtos—, reforzado por su difusión en los medios de comunicación y causando incomodidad en las sociedades de acogida.

A nivel externo es necesario recordar la posición geográfica de la península ibérica, en la confluencia de varias regiones de interés y de tensiones: Europa, Mediterráneo, Atlántico y África. Se presenta como un punto estratégico de entrada en Europa (tanto por vía marítima, en especial a través de España, como terrestre). Además, sabemos que España y Portugal se usan frecuentemente como base de apoyo logístico por redes internacionales de tráfico de droga, prostitución y otros.

Los Estados ibéricos deben actuar como actores estratégicos de seguridad en el contexto de los deberes y derechos que le suceden de los espacios y alianzas estratégicas a las que pertenecen. ¿Qué espacios de actuación son éstos? En el caso portugués, Rodrigues y Xavier (2013, pp. 63-65) identifican cuatro «escenarios» de actuación, que incluyen comunidades de emigrantes portugueses y países de origen de comunidades de inmigrantes en Portugal, atendiendo prioritariamente a la diversidad de los escenarios y evolución demográfica previstos para cada uno. Así tenemos:

- Espacio euro-atlántico —comprende la articulación entre la UE, OTAN y América del Norte—. Compuestos mayoritariamente por poblaciones envejecidas, en algunos casos con retroceso en términos poblacionales, con falta de adultos activos y dependiente frente a migraciones internacionales. Este grupo incluye países con niveles de desarrollo económico y humanos superiores y corresponde a la región más atractiva en términos migratorios.
- España y Mediterráneo Occidental —existen semejanzas de desarrollo entre los dos márgenes del Mediterráneo—. A pesar de la gradual convergencia, se mantendrá la presión migratoria



sur-norte, aunque parte de esa migración no sea magrebí (el Magreb tiene un papel importante como zona de tránsito). La estructura de edad de estas poblaciones jóvenes genera alguna preocupación. La tensión social se alía a la inestabilidad de algunos de los regímenes políticos. España, país vecino, es un compañero esencial para Portugal, en el ámbito europeo y por su conexión a América Latina.

- Atlántico Sur y países lusoparlantes —abarca un conjunto de países jóvenes que presentan una dinámica de crecimiento muy positiva—. Dadas las raíces históricas y afinidades lingüísticas, poseen un mayor potencial. Son economías en crecimiento, lo que reduce la presión migratoria para Portugal.
- Índico y Pacífico —escenario más débil y volátil, porque las relaciones con esta región se basan esencialmente en los cambios económicos—.

En el caso español podemos identificar también cuatro espacios de actuación que, a pesar de ser un poco diferentes, confluyen en varios aspectos con los identificados para Portugal. En común registramos aquel que es el principal escenario de actuación de los países ibéricos, el espacio Euroatlántico, al que sigue el Iberoamericano, el Mediterráneo y África y, por último, Rusia y Asia. Nos centraremos sobre el espacio Iberoamericano, Rusia y Asia, ya que los otros escenarios ya fueron explicados anteriormente:

- Espacio Iberoamericano —comparte una historia común y afinidad lingüística—. Es una región emergente con potencias económicas y políticas, que desempeñan un papel cada vez más relevante en la escena internacional. Los flujos migratorios entre España y América Latina se dan en ambos sentidos. La inmigración irregular de estos países y el tráfico de seres humanos se presentan aún como factores de riesgo.
- Rusia y Asia. Rusia, por su peso en el mundo, sus recursos energéticos y las importantes relaciones comerciales que tiene con la UE, se debe consolidar como un importante compañero estratégico. Lo mismo en relación a Asia, dado su creciente desarrollo económico y político, sin considerar los focos de tensión que existen allí.



Estos son los espacios estratégicos determinantes para los países ibéricos. Ambos deberán potenciar sus espacios de actuación en una óptica de desarrollo interno e internacional, así como de resolución de los desafíos que atraviesan, expresamente su creciente dependencia frente a las migraciones y el incontrolable envejecimiento de las estructuras de edad de los residentes (Rodrigues y Xavier, 2013, p. 65).

El futuro de las dinámicas migratorias depende de la estabilidad económica y social de los países de destino. La crisis financiera y económica mundial, que afecta de modo especial a España y Portugal, es sinónimo de inestabilidad e incertidumbres, lo que potencia también inseguridad. Portugal fue el tercer país europeo en pedir el rescate financiero, en 2011; y en 2012, España se vio obligada a pedir apoyo europeo para financiar a la banca. Si las incertidumbres en el proceso migratorio ya son una constante, en periodos de crisis éstas tienden a aumentar.



## CAPÍTULO IV

### EL FUTURO DE LAS DINÁMICAS MIGRATORIAS EN LA PENÍNSULA IBÉRICA

Como ya ha sido destacado en estas páginas, la globalización de las migraciones es una fuente de oportunidades para sociedades como las ibéricas que, sometidas a un proceso de creciente envejecimiento, encuentran en la inmigración la principal oportunidad para lograr su crecimiento demográfico, económico y cultural. Pero los inmigrantes transforman también a las sociedades de acogida y ese hecho constituye una fuente de recelos e inestabilidad al menos en tres dimensiones diversas: para los propios migrantes, para las sociedades de acogida y para los Estados implicados.

España y Portugal son dos países con fuerte tradición emigrante, que se transforman en países receptores en un momento de profundo cambio en los flujos migratorios a escala mundial. Pero, desde el inicio de la crisis los dos países ibéricos han vuelto a convertirse en sociedades de emigrantes, que buscan un puesto de trabajo en el exterior.

En efecto, la historia de la población de Portugal y España no puede ser analizada sin hablar de migraciones que, hasta mediados de los años 70 del siglo xx, fueron esencialmente de salida (emigración).

En realidad, la emigración redujo los ritmos de aumento de población en términos totales. La década de los 70 que hemos señalado, refleja un giro en los ritmos y tendencias de las migraciones y, a partir de esa fecha, los dos países ibéricos se volvieron gradualmente atractivos para algunos tipos de migrantes. Por lo demás, sólo en los años 90 los saldos migratorios se volvieron positivos como consecuencia de nuevas realidades socioeconómicas a nivel nacional e internacional. Al mismo tiempo, a partir de los años 80, el incremento del fenómeno del envejecimiento de las estructuras de la población residente hicieron a España y Portugal dependientes del sentido positivo o negativo de las migraciones para poder mantener el volumen total de efectivos. Esta dependencia tendrá su coste en el momento de la crisis económica que se instala a partir del año 2007. Se aprecia un momento de cambio a finales de la primera década del siglo xxi. Aumenta la emigración de ciudadanos

ibéricos hacia el exterior y el número de extranjeros residentes tiende a disminuir en los dos países a partir de 2010, y de forma significativa a partir del 2013.

En el capítulo II tuvimos la oportunidad de caracterizar los perfiles migratorios ibéricos diferenciados entre los dos países, resultado de formas de desarrollo económico y social desigual, iniciados en un pasado lejano. Conocimos la tipología del inmigrante en los dos países, utilizando diferentes tipos de indicadores demográficos, complementados con informaciones de carácter socioeconómico (naturalidad, motivo de entrada, nivel educativo, posición frente al empleo, sector de actividad) y otras variables subsidiarias.

A pesar de que existen perfiles migratorios diferenciados entre los dos países y comunidades con características diferentes en el interior de cada uno de ellos, es posible encontrar algunas líneas de fuerza en ese grupo.

Los inmigrantes que residen actualmente en la península ibérica tienen motivos de carácter esencialmente económico aunque, como ya ha sido subrayado antes, la tendencia creciente en la actualidad son las migraciones de reagrupación familiar. Se trata de jóvenes en edad activa, más numerosos los hombres que las mujeres, que una vez establecidos tratan de reagrupar a la familia aumentando de ese modo el número de familias inmigrantes. El número de países de origen afectados tiende a ser más numeroso y diversificado. Estas diferencias frente al pasado reciente son también generadoras potenciales de desafíos, riesgos y oportunidades de seguridad proyectada en un escenario prospectivo. La geografía de la inmigración indica la existencia de espacios y grupos de vulnerabilidad.

La discusión y desarrollo de esta unión nos remite de nuevo a la pregunta que consideramos como central en este estudio: **¿La posible evolución de los flujos migratorios en la península ibérica podrá representar un riesgo de seguridad en los próximos años?**

Con el objeto de obtener respuestas concretas para nuestras incógnitas dedicamos el capítulo III al análisis de las respuestas políticas existentes en los dos países. ¿Qué desafíos plantean las políticas de in-

migración y de seguridad? Para ello dividimos nuestra investigación en tres niveles para responder a la hipótesis que nos hicimos sobre la posible relación entre inmigración y riesgos de seguridad: 1) examinamos el marco legislativo europeo; 2) describimos las realidades locales ibéricas; y 3) intentamos verificar la adecuación de las medidas legislativas a la realidad actual y emergente.

En este cuarto capítulo nuestro objetivo es enunciar los desafíos y oportunidades que ofrecen en el futuro las dinámicas migratorias de la península ibérica desde la perspectiva de la seguridad desde la actualidad (2014) hasta 2030.

#### **4.1 LOS PRÓXIMOS 15 AÑOS...**

Para ello efectuaremos un ejercicio, con el objetivo principal de identificar las principales tendencias y los factores críticos asociados al fenómeno de las migraciones y a su eventual impacto desde una óptica de desarrollo y seguridad. En un futuro que se presenta incierto, consideramos pertinente reflejar la evolución de las dinámicas migratorias internacionales en el contexto de la península Ibérica, como un todo, pero también considerando las diferencias existentes sobre esa materia entre España y Portugal.

Nuestro ejercicio, con propósitos de observación prospectiva, persigue varios objetivos:

- 1) Evaluar las futuras dinámicas migratorias, su evolución y posibles desarrollos.
- 2) Caracterizar el inmigrante tipo e identificar espacios geográficos y comunidades de creciente y diferenciada vulnerabilidad en el futuro próximo.
- 3) Por último, y más importante, evaluar el probable impacto de estas comunidades y espacios en lo relativo a la seguridad de las sociedades ibéricas desde una doble perspectiva (la de las poblaciones autóctonas y la de las comunidades de inmigrantes).

Queremos presentar y discutir los escenarios que consideramos más plausibles sobre la evolución de los flujos migratorios y sus respectivas características en el horizonte temporal de 2030, los desafíos específicos en cada uno de ellos y los ajustes necesarios o deseables que deberán ser considerados en el contexto de las políticas de inmigración y de seguridad vigentes. En concreto vamos a intentar dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los escenarios probables de evolución de las comunidades migrantes en la península ibérica?, ¿qué fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas incluye cada uno de ellos?

Para llevar a cabo esos propósitos, hemos empleado el método Delphi<sup>1</sup>, una herramienta de investigación flexible, basada en un proceso interactivo y dinámico de recogida y análisis de las opiniones de un grupo de peritos sobre un problema o fenómeno, cuyo conocimiento se revela incierto y/o complejo. Esta metodología prospectiva se sustenta en los juicios individuales de una serie de expertos en determinadas áreas e identifica los factores relevantes para el futuro. Así, los cuestionarios enviados a los expertos seleccionados envuelven generalmente la identificación de problemas, oportunidades, soluciones y estimaciones. La flexibilidad del método Delphi permite su aplicación y adaptación a un amplio conjunto de situaciones. Como señala Skulmoski *et al.* (2007, p. 5), «no hay ningún Delphi “típico”; (...) el método es modificado para adaptarse a las circunstancias y la pregunta de investigación»<sup>2</sup>.

El método garantiza el anonimato de las respuestas de los cuestionarios y evita que determinados elementos se vuelvan dominantes e influyan sobre las opiniones del grupo, además permite que los especialistas expresen libremente sus puntos de vista sin ningún tipo de presión, facilita el cambio de opinión, así como proporciona a los participantes un contexto más confortable y libre para exponer sus juicios relativos a cuestiones inciertas.

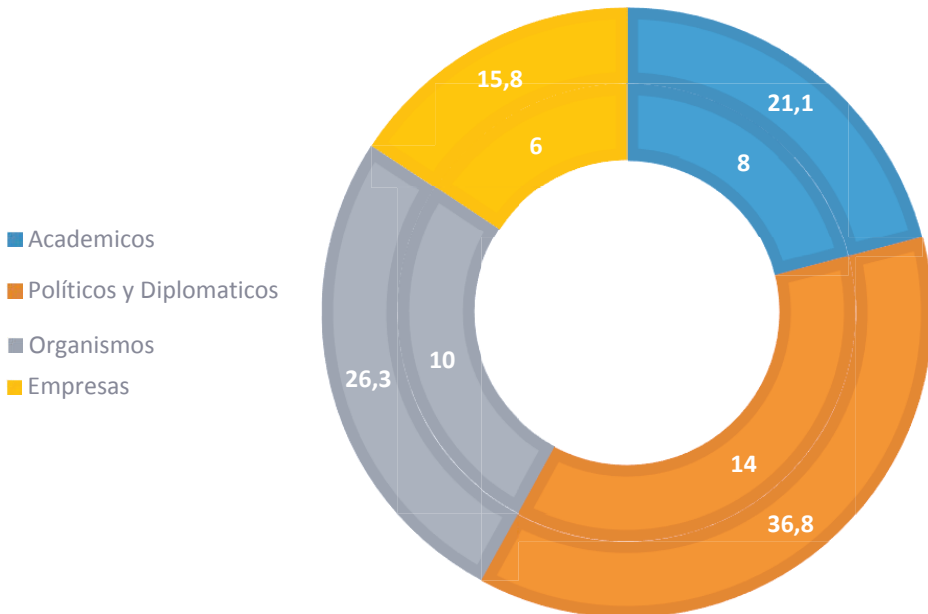
---

<sup>1</sup> En griego *Delphoi*. Remite al Oráculo de Delfos, presidido por el dios Apolo. La ciudad de Delfos era el centro del mundo helénico, local sagrado de la Antigüedad, y Apolo era el dios de la sabiduría y la imagen de la verdad. Al dios se le hacían preguntas, cuyas respuestas eran consideradas verdades absolutas (Gracht, 2008, pp. 21-22; Gracht, 2012, p. 1525; Oliveira, 2008, p. V). En los años 50 del siglo xx el término adquirió una nueva dimensión, en la secuencia del estudio elaborado por la RAND Corporation en la esfera de la seguridad nacional y titulado *Project Delphi*.

<sup>2</sup> En el original: «*there is no “typical” Delphi; (...) the method is modified to suit the circumstances and research question*».

La interacción controlada entre los peritos seleccionados promueve un pensamiento independiente y la progresiva formación de juicios ponderados (Gracht, 2008; Gracht, 2012; Okoli *et al.*, 2004; Rowe *et al.*, 1999). La fiabilidad de las informaciones obtenidas aumenta a medida que aumenta el número de participantes (Skulmoski, 2007, p. 10), a pesar de que no exista una relación de proporcionalidad directa.

A través de la aplicación del método pretendíamos identificar las áreas de consenso y explorar los diferentes puntos de vista asociados al problema, en el sentido de desentrañar los factores más relevantes para el futuro planteados por la pregunta en cuestión. Para ello, seleccionamos un panel heterogéneo de 38 peritos (19 portugueses y 19 españoles), encuadrados en cuatro áreas de especialización o actividad: académica, política y diplomática, organizacional y empresarial (Figura 4.1 y Tabla 4.1).



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.1 Distribución del panel de peritos por áreas.

**Tabla 4.1.** Peritos participantes en el cuestionario

	N.º	PORTUGAL	ESPAÑA
<b>Académicos</b>	1	Jorge Malheiros IGOT - Universidad de Lisboa	Miguel Requena IUGM - Universidad Nacional de Educación a Distancia
	2	João Peixoto ISEG - Universidad de Lisboa	Carmen González Enríquez Real Instituto Elcano y Universidad Nacional de Educación a Distancia
	3	Ana Santos Pinto FCSH-NOVA de Lisboa; IDN-Ministerio da Defesa Nacional	Ana Planet Contreras Universidad Autónoma de Madrid
	4	Susana Trovão FCSH-NOVA de Lisboa	Antonio Izquierdo Escribano Universidad de A Coruña
<b>Políticos y diplomáticos</b>	5	Miguel Macedo Ministro de la Administración Interna	María Fátima Báñez García Ministra de Empleo y Seguridad Social
	6	Pedro Lomba Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional	Héctor Antonio Rodríguez Dirección General de Migración y Extranjería
	7	Nuno Pinheiro Torres DGPDN - Director General de Política de Defensa Nacional	Pedro de Morenés y Álvarez de Eulate Ministro de Defensa
	8	Mário Vilalva Embajador de Brasil	Ahmedu Uld Suilem Embajador de Marruecos
	9	Madalena Neves Embajadora de Cabo Verde	Aminta Buenaño Embajadora de Ecuador
	10	Oleksandr Nykonenko Embajador de Ucrania	Orlando Sardi de Lima Embajador de Colombia
	11	Fali Embaló Embajador de Guinea Bissau	Ion Vilcu Embajador de Rumanía
<b>Organismos</b>	12	Director de la Organización Internacional para las Migraciones (PT)	Director de la Organización Internacional para las Migraciones (ESP)
	13	Servicio Jesuita a Refugiados	Servicio Jesuita a Migrantes (SJM)
	14	Jorge Sampaio Alianza para las Civilizaciones	Amapola Blasco Marhuenda Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia
	15	Manuela Franco Instituto Diplomático	José Luis de la Peña Vela Escuela Diplomática
	16	Rosário Farmhouse Alta Comissária para a Imigração e Diálogo Intercultural	Ardelio Vargas Fosado Instituto Nacional de Migración

(Continúa)



Empresarios	17	Bruno Bobone <i>Associação Comercial de Lisboa</i>	Confederación Empresarial de Madrid (CEIM)
	18	Guida Pitta da Cunha Diretora-General de la <i>Associação de Empresas de Construção, Obras Públicas e Serviços</i>	Confederación Española de Organizaciones Empresariales Juan Rosell
	19	<i>Associação de Empresas de Prestação de Serviços de Limpeza</i>	CECOMA - Confederación de Empresarios de Comercio Minorista, Autónomos y de Servicios de la Comunidad de Madrid

Fuente: Elaboración propia.

El cuestionario abarca un total de 31 preguntas agrupadas en cuatro tópicos, que coinciden con los cuatro capítulos del libro y persiguen una lógica que va del cuadro general del sistema internacional hasta el caso ibérico y de cada uno de los países:

- Tópico I – La Evolución del Sistema Internacional.
- Tópico II – Retrato de la realidad de los países ibéricos.
- Tópico III – Políticas de Inmigración.
- Tópico IV – El futuro 2030. Desafíos y oportunidades.

A través del primer tópico, compuesto por cinco cuestiones, se busca resolver cuál es la opinión de nuestros peritos sobre: 1) las características del sistema internacional desde la actualidad hasta 2030 —si se ha fragmentado y se encuentra definido por conflictos de carácter económico y político, si se ha despolarizado o, por el contrario, si avanza la concertación y la cooperación internacional—; 2) en qué periodo esperaba, cada uno de los consultados, el mayor impulso en el desarrollo del escenario que previamente habían considerado más probable; 3) cuál es el grado de importancia que atribuían a las migraciones internacionales en el actual mundo globalizado; 4) cuáles son las principales tendencias evolutivas al nivel de las migraciones internacionales; y 5) en qué medida las principales tendencias evolutivas al nivel de las migraciones internacionales se presentaban como un desafío a la seguridad internacional.

Las respuestas a este primer tópico revestían gran importancia para los objetivos de la investigación, una vez que permitían encuadrar el tema de las migraciones internacionales en términos del sistema

político y económico internacional y, de esta forma, proyectar su posicionamiento en el caso de la península Ibérica como un todo y de España y Portugal como entidades específicas.

El Tópico II pretendió confirmar a través de cinco puntos los aspectos considerados más relevantes sobre las características de Portugal y España en términos económicos, sociales y demográficos, confirmando particular atención a la potencial vinculación entre flujos migratorios y seguridad.

Para ello procuramos saber: 1) cuál es la importancia de la pertenencia del país a la UE para hacer frente a periodos de mayor inestabilidad como la actual; 2) cuáles se consideraban como principales problemas sociales resultantes del periodo de crisis financiera y económica vivida en ambos países, a semejanza de los restantes congéneres europeos; 3) cuál es el grado de importancia de los flujos migratorios para garantizar el aumento del número de residentes atendiendo a la paralización demográfica que caracteriza a España y a Portugal.

Las preguntas 4 y 5 se relacionan con la seguridad: la 4 busca identificar cuáles son las principales amenazas a la seguridad que enfrente el país y la 5 busca conocer la opinión de los peritos sobre dos posiciones diferentes que emanan del Concepto Estratégico de Defensa Nacional (CEDN-Portugal y de la Estrategia Nacional de Seguridad España).

Como hemos visto, estos documentos recientes muestran la desigual percepción con la que los responsables políticos de cada país observan la relación entre seguridad y migraciones. El CEDN no considera a las migraciones como una amenaza directa a la seguridad del país, pero el documento español subraya que las migraciones irregulares son una de las principales amenazas que enfrenta el país. Los resultados que provienen de este tópico reflejan las prioridades de la agenda política de cada uno de los países y permiten detectar algunas de sus semejanzas y diferencias en una óptica de contexto actual y agenda política.

El tópico III es, de todos ellos, el más extenso y enfoca el tema de las políticas de inmigración. Está dividido en dos partes. La primera aborda la cuestión en una perspectiva comunitaria para concentrarse, en la segunda parte, en los contextos nacionales ibéricos. El cuestionario

buscó comprobar en una primera parte: 1) la importancia de la creación, a nivel europeo, de una política de inmigración común; 2) cuál deberá ser el papel de la UE en la gestión de una política de inmigración común; 3) si los Estados miembros deberían dotar a la UE de más competencias al nivel de materias de inmigración; 4) si la UE debería tener una posición más restrictiva en términos de controles fronterizos en lo que respecta a las migraciones irregulares; y 5) qué flujos presentaban mayores riesgos a la seguridad de la Europa comunitaria.

En la segunda parte de este tópico quisimos saber: 1) cuáles eran las áreas que se consideraban privilegiadas por la actual política de inmigración nacional; 2) si los Estados deberían poder definir los perfiles migratorios necesarios en determinado periodo; 3) cuáles eran los principales desafíos que presentaban las migraciones a la sociedad de acogida; 4) hasta qué punto la actual crisis económico-financiera representa un obstáculo a la aparición de nuevos flujos migratorios; 5) qué nivel de integración promueve la actual política de inmigración nacional y, por último 6), cuáles son las principales áreas de la política de inmigración que los expertos consideran que los Estados deberían apostar en un futuro próximo. Sabiendo que el encuadre legislativo comunitario influye, en gran medida, en el posicionamiento y procedimientos de cada uno de los países ibéricos sobre el tema migratorio y, teniendo en cuenta que los migrantes no dejan de ser vistos con algunas diferencias en términos comparativos nacionales, lo que se pretendió con este tópico fue descubrir las principales incertidumbres, semejanzas y diferencias del contexto migratorio y de la seguridad. Esto permitiría identificar posibles posicionamientos diferentes que había entre los peritos de ambos países.

Por último, el tópico IV fue dedicado a los desafíos y oportunidades ofrecidos a España y Portugal por las dinámicas migratorias en el horizonte temporal de 2030. En esta última parte buscamos evaluar: 1) cuál es el grado de importancia de las migraciones en el desarrollo de la sociedad de acogida; 2) cuáles son las principales áreas de política de inmigración en las que los Estados deberían apostar en el futuro; 3) en qué tipo de migraciones debe apostar el Estado en un futuro; 4) si el recurso a las migraciones circulares podrá solucionar las necesidades

puntuales de los países de acogida y contribuir simultáneamente al desarrollo de los países de origen.

Ligando esto con el sector de la seguridad, se hicieron otras cinco preguntas: 5) cuáles consideraban los principales desafíos que pueden representar las migraciones para la seguridad nacional; 6) en caso de respuesta positiva, en qué periodo se localizaban y concentraba la mayor probabilidad de esas amenazas; 7) cuáles solían ser las comunidades inmigrantes con mayor probabilidad de originar amenazas a la seguridad interna, 8) cuáles eran las principales medidas a adoptar, para hacer frente a esas amenazas; y, por último, 9) si se consideraba importante la cooperación bilateral y multilateral para hacer frente a los desafíos migratorios y 10), cuál era la opinión de los expertos sobre la eventual *securitización* de la política de inmigración nacional y, si fuese positiva la respuesta, a qué nivel.

Teniendo en cuenta los principales objetivos definidos por la presente investigación, se vuelve fundamental el comprender si existe y, si es legítimo, asociar las poblaciones migrantes y los riesgos de seguridad hoy y en las próximas décadas. Sea positiva o negativa la respuesta, nos interesa igualmente verificar si existe una uniformidad en términos peninsulares relativos a estas materias, o, si existen divergencias significativas entre las respuestas que dieron los especialistas españoles y portugueses.

No obstante, este estudio se confrontó con la dificultad de obtener respuestas aplazadas por parte de los consultados. De este modo, optamos por realizar un tratamiento y análisis descriptivo de las 14 respuestas entregadas. Curiosamente, obtuvimos un número semejante de cuestionarios por áreas y nacionalidades: cuatro académicos —dos de cada país—, cuatro políticos o diplomáticos (Gobierno de Portugal, embajadores de Ucrania y Colombia, Dirección General de Migración y Extranjería), tres representantes de diversos organismos políticos —Instituto Diplomático de Portugal, Serviço Jesuíta a Imigrantes, y Subdirección General de las Migraciones— y tres de los sectores empresarial y sindical —*Associação de Empresas de Construção, Obras Públicas e Serviços*, Confederación Empresarial de Madrid, Comisiones Obreras—.

Identificados los criterios adoptados para interpretar los datos, se presenta ahora los resultados de la investigación.

## **Tópico I – La evolución del sistema internacional**

### **CUESTIONES**

- 1 ¿Cómo prevé la evolución del sistema internacional hasta 2030?
- 2 ¿En qué período localiza el mayor impulso al desarrollo del escenario anteriormente escogido?
- 3 ¿Cuál es la importancia de las migraciones internacionales en el actual sistema internacional?
- 4 En un sistema internacional globalizado, ¿cuáles serán las principales tendencias evolutivas de las migraciones internacionales?
- 5 ¿En qué medida las migraciones internacionales se presentan como un desafío a la seguridad internacional?

En relación a como prevén el desarrollo del sistema internacional hasta 2030, existe consenso relativo en las respuestas de los especialistas cuando se comparan las contestaciones procedentes de España y Portugal. En el horizonte temporal próximo se considera como improbable la posibilidad de un sistema internacional concertado, pautado por la cooperación internacional y como más probable la persistencia de un sistema fragmentado y de un mundo apolar, en el cual se continuarán verificando conflictos de origen económico y/o político. Se considera urgente la necesidad de encontrar soluciones para este sistema internacional fragmentado y sujeto a tensiones de órdenes variados, pero los peritos son conscientes de que ello sólo será viable a partir de 2020.

Todos los encuestados consideran elevada la importancia de las migraciones en el actual sistema internacional fragmentado:

«Actualmente no es posible hablar del sistema internacional —globalizado— sin contemplar las migraciones. De algún modo se ha convertido en una realidad estructural. Ténganse en cuenta algunos factores que potencian las migraciones internacionales: desarrollo de los transportes, precios que pueden ser asequibles, globalización de la información y de las comunicaciones —también interpersonales—, evaluación de las posibilidades de salir adelante en otros muchos lugares

cuando no se da tal posibilidad en el lugar de residencia, desequilibrios demográficos, deterioro medioambiental...»

En lo referente a las principales tendencias evolutivas de esos movimientos migratorios existe diversidad de perspectivas, aunque se considere como más probable la manutención de las migraciones con carácter económico, las cuales continuarán siendo más intensas en el sentido Sur-Norte, dando continuidad a las existentes tradicionalmente. Esta apuesta nos lleva a la convicción de que en las próximas décadas no se creé que sea posible reducir las desigualdades de los niveles de bienestar y demás indicadores de desarrollo humano entre países, en un contexto de creciente variedad y complejidad de esta relación.

«Las tendencias se encuentran sujetas a variaciones que hacen difícil cualquier previsión sobre las migraciones Sur-Sur; las desigualdades entre países como factor de expulsión/atracción; migraciones Norte-Norte y Norte-Sur motivadas por la crisis económica de países considerados del mundo desarrollado».

El autor de esta citación destaca la importancia de las migraciones forzadas por conflictos internos o regionales, o por alteraciones climáticas, que pueden adquirir valor en un mundo global en transformación. No obstante, y como defiende otro de los peritos, «por lo que toca a la dimensión geográfica, siempre serán más numerosos los movimientos migratorios dentro de regiones con una cierta homogeneidad y, en general, Sur-Sur o Norte-Norte».

En el contexto internacional, las migraciones sólo se presentan como un desafío moderado a la seguridad (nueve de las catorce respuestas). Tres especialistas no las consideran importantes y sólo dos le atribuyen un estatuto de importancia muy elevada. Cabe destacar, sin embargo, que esta asociación es considerada, al menos en parte, como una consecuencia de la *securitización* que el discurso político ha prestado al tema en algunos países. Ese hecho representa un riesgo en cuanto puede conducir, por sí solo, a la sobrevaloración desproporcionada de esta materia en términos de seguridad internacional. Los especialistas entienden que debe hacerse un esfuerzo para limitar esa tendencia para que deje de existir una «cuestión migratoria de seguridad».

«Las amenazas a la seguridad dependerán de flujos concretos. El primer factor en juego es la seguridad de quienes migran, y la capacidad que tienen los Estados para canalizar las migraciones en condiciones de seguridad. Las actuales legislaciones de los países del Norte, progresivamente más restrictivas, junto con el empeoramiento de las condiciones de vida y de la seguridad en muchas regiones del Sur, potencian la proliferación de mafias que vulneren las leyes y exploten a las personas bajo falsas promesas de un futuro más certero».

## **Tópico II – Retrato de la realidad de los países ibéricos**

### **CUESTIONES**

1. Portugal y España, así como los restantes países europeos, viven un período de crisis financiera y económica, ¿cuáles considera que serán los principales problemas sociales resultantes de esta crisis?
2. ¿Cuál es la importancia de la pertenencia de su país a la UE para hacer frente a períodos de mayor inestabilidad?
3. Los países ibéricos viven actualmente un período de estancamiento demográfico, ¿cuál es la importancia de los flujos migratorios en el crecimiento demográfico de estos países?
4. El Concepto Estratégico de Defensa Nacional de Portugal / Estrategia de Seguridad Nacional de España considera las migraciones ilegales como una de las principales amenazas a las que se enfrenta el país. ¿Está de acuerdo con esta opción?
5. ¿Cuáles considera que son las principales amenazas a la seguridad a las que se enfrenta el país?

El segundo grupo de preguntas está relacionado con la realidad actual de España y Portugal. Se destaca la importancia de algunos problemas que son consecuencia de la crisis económica y financiera, como el aumento de los niveles de desempleo y pobreza, pérdida de poder de compra de la población residente, emigración forzada y, por último y como consecuencia de estos factores, la emergencia eventual de focos de inestabilidad social.

Por parte de los consultados existe una especial preocupación con los efectos de los niveles de desempleo y con el peligro de tensión social aunque no se contempla que esta última pueda presentar situaciones de gravedad. En el contexto de crisis ibérica, los peritos consideran —once de catorce— que la pertenencia a la Unión Europea puede reducir el impacto negativo de la crisis, sin perjuicio de que ella misma sea un factor de pérdida de autonomía en esa resolución:

«... la UE induce la limitación a la capacidad de resolución de la crisis que contribuye para crear y sustentar (...) superada la crisis del euro, la UE puede ser un factor de estabilidad; dada la distribución de competencias, los Estados dependen cada vez más de las decisiones europeas. Otra cuestión es la valoración más o menos positiva o negativa de dicha dependencia y en qué medida descarta otras posibilidades de hacer frente a la inestabilidad de una manera más creativa y más justa».

La cuestión demográfica y que los flujos migratorios, sobre todo los de entrada, son hoy —y continuarán siendo en el futuro— relevantes para la realidad de la península Ibérica es consensual. Todos concuerdan en que las migraciones nunca podrán alterar la tendencia de envejecimiento gradual de las estructuras de edad en cualquier de los países, aunque la situación española sea un poco mejor que la portuguesa.

«Los diversos estudios consistentes que existen en la actualidad, señalan que las migraciones son una necesidad estructural en nuestras sociedades ibéricas para sostenerlas demográficamente. No sólo para el futuro, sino para el momento presente. Se constata la instalación de un estancamiento demográfico más allá de las coyunturas económicas por la bajísima tasa de natalidad, al que se unen movimientos de emigración en la actual coyuntura. Puede aventurarse un nuevo movimiento de inmigración en pocos años, si bien insuficiente para resolver el problema demográfico».

Cuando son preguntados sobre las principales amenazas que afronta su país, las respuestas que se obtienen son diversas, aunque se enfatizan las preguntas de orden interno en relación a las de la esfera externa, subrayando la probabilidad de conflicto armado o la proliferación de armas de destrucción masiva. Existe consenso en cuanto a la importancia de la crisis económica y en lo que respecta a la poca probabilidad de conflicto armado y proliferación de armas de destrucción masiva.



va. En el caso portugués, se destaca aun la inestabilidad económica, la vulnerabilidad energética y las situaciones de catástrofe natural. El crimen organizado y las ciberamenazas son vistos con alguna preocupación. Distante de las preocupaciones de los portugueses, surge el terrorismo, que es una de las amenazas más destacadas por los peritos españoles.

Una de las preguntas que se planteó asume, en una perspectiva internacional, la relación entre migraciones y una óptica ampliada de seguridad. Como ya vimos, el Concepto Estratégico de Defensa Nacional de Portugal y la Estrategia de Seguridad Nacional de España atribuyen diferente importancia a la relación entre migraciones y seguridad, lo que es fácilmente explicable por el hecho de que los documentos oficiales señalados tienen filosofías de base distintas. Las migraciones no son consideradas como amenaza a la seguridad en Portugal y cinco de los ocho españoles consultados no comparten el diagnóstico de las autoridades de su país estableciendo ese vínculo. Estos últimos consideran que se trata de una «caracterización inadecuada y estigmatiza a los migrantes»: «La amenaza depende del origen de los flujos» y «en la actualidad no, en la época de más crecimiento de la economía, si, podría ser una amenaza». Habría que atacar

«... las causas de la inmigración irregular y la rigidez e ineficacia de los mecanismos de canalización de la inmigración laboral. Podríamos aventurar que el único caso en el que se percibe una política algo más inteligente es en la canalización de movimientos migratorios marroquíes, dentro de un paquete que asegura el control de fronteras y la lucha contra la inmigración irregular».

### **Tópico III – Las políticas de inmigración**

#### **CUESTIONES**

1. ¿Cuál es la importancia de la creación, a nivel europeo, de una política de inmigración común?
2. ¿Cuál debería ser lo papel de la UE en la gestión de una política de inmigración común?

3. ¿Deberían los Estados miembros dotar a la UE de más competencias en materia de inmigración?
4. ¿A nivel de las migraciones irregulares deberá la UE adoptar una posición más restrictiva en términos de controles fronterizos?
5. Actualmente, ¿cuáles considera que son los flujos que representan mayores riesgos a la seguridad de la UE?
6. ¿Cuáles considera que son las áreas privilegiadas de la actual política de inmigración nacional?
7. ¿Deberían los Estados definir los perfiles migratorios necesarios en determinados períodos?
8. ¿Considera la actual crisis económico-financiera un obstáculo a la recepción de nuevos flujos migratorios?
9. ¿Qué nivel de integración promueve la actual política de inmigración nacional?
10. ¿Cuáles considera que serán las principales áreas de la política de inmigración en las que los Estados deberían apostar en el futuro?
11. ¿Cuáles son los principales desafíos que las migraciones suponen para las sociedades de acogida?

Todos los participantes subrayan la importancia de la consolidación efectiva de la política común de inmigración a nivel europeo y apenas uno la considera poco relevante. Cuando se pide una opinión sobre el papel de la Unión Europea en la gestión de esa política común y se enuncian algunos tópicos estructurales de la misma, se identifica en primer lugar la urgencia de definir las líneas generales orientadoras de esa política. En seguida se recurre a la regulación de los flujos migratorios de entrada a través de legislación adecuada y, por último, en tercer lugar, a la definición de políticas que garanticen la efectiva integración de los inmigrantes en el espacio comunitario.

Mientras tanto, se destacan algunas valoraciones. Uno de ellos escribe:

«... difícilmente podemos validar la opción integración de los inmigrantes, dado que la integración es un proceso bidireccional entre los

ciudadanos de la UE y los residentes nacionales de terceros Estados. Más aún, la formulación correcta distinguiría la “integración del conjunto de la sociedad” de la “inserción de la población inmigrada en la sociedad de residencia/acogida”».

La valoración de esta opción está hecha dando por legítima cualquiera de las dos alternativas que hemos propuesto. Algunas sugerencias de materias relevantes a considerar en este punto son la promoción de una ciudadanía inclusiva e intercultural, que incluya el conjunto de la ciudadanía y no sólo a la población inmigrada, con derechos reconocidos para todos los residentes en el territorio e independientemente de la situación administrativa.

Las puntuaciones no pueden responder en este caso en orden de importancia, sino a una secuencia de trabajo. Los expertos consideran todas las etapas igualmente importantes y que la clave es la coherencia entre fases de intervención, sobre todo las dos últimas, por ser las menos desarrolladas. No obstante, la clave es la coherencia y el despliegue de cada una de las fases. Aun así, la conclusión más relevante a este propósito es que la UE puede aportar un marco común, pero la integración se juega esencialmente en el ámbito local.

Los peritos consideran que los Estados miembros deberían dotar a la Unión Europea de más competencias en materia de inmigración —en ocho casos la respuesta es sí, en cuatro no, y la mayoría de las respuestas negativas son de peritos de nacionalidad española—. Los defensores de ese refuerzo destacan la urgencia de garantizar una homogeneidad de las políticas de inmigración nacionales, aunque reconocen que se trata de una materia de difícil materialización política, en virtud de los condicionantes actuales. La respuesta es positiva, cuando consideramos la Comisión Europea y el Parlamento Europeo; y cuando se trata de establecer un marco común adaptado a las distintas realidades nacionales, regionales y locales. La Unión Europea debe asumir plenamente las competencias que le atribuye el Tratado de Lisboa. Los más escépticos sobre esta materia recuerdan:

«... sería bueno articular una política común, respetando los distintos intereses de los Estados miembros, pero en todo caso algunas políticas, como las políticas laborales, deben estar en la dependencia del poder político nacional».

Las opiniones divergen cuando hablamos de migraciones irregulares y del eventual refuerzo de las competencias de la Unión Europea en cuanto a una mayor restricción fronteriza. La polarización de las respuestas ocurre en Portugal, y en España: seis concuerdan, siete discrepan, uno no responde. Los defensores del NO apuntan que existen, hasta la fecha, los mecanismos legislativos adecuados y, sobre todo, que convendría unificar la política de controles fronterizos, los cuales son suficientes. Recuerdan que en este contexto es preciso diferenciar migración irregular de las peticiones de asilo, además de garantizar los derechos de los migrantes irregulares.

En todo caso el término «restrictivo» es poco adecuado en este contexto. Es preciso prestar atención a un presupuesto implícito que no está confirmado: la relación entre migración irregular y las amenazas a la seguridad de la sociedad en su conjunto. Los más graves atentados contra la seguridad ciudadana en la Unión Europea en los que se comprueba la implicación de personas extranjeras o con orígenes familiares inmigrados son en buena medida llevados a cabo por personas en situación regular y con un tiempo de permanencia en los respectivos países, incluso personas naturalizadas o de segunda generación. Hay estudios que prueban que no se sostiene la presunta relación entre migración irregular y delincuencia común. Las migraciones intraeuropeas no se observan como potenciales en cuanto a riesgos de seguridad, al contrario de las migraciones del norte de África y de Europa del Este que, para la Unión Europea, figuran como riesgos potenciales.

La última parte del tópico III se dedica a las realidades de cada uno de los países. Cuando son preguntados sobre cuáles consideran las áreas privilegiadas por la actual política de inmigración nacional, los portugueses subrayan la importancia de la regulación de entradas y flujos migratorios y el refuerzo de controles fronterizos. Los españoles están muy preocupados con el control de fronteras y con la lucha contra la inmigración irregular.

En esta línea, se entiende la posición diferenciada de cada conjunto de peritos sobre los principales desafíos que enfrentan las migraciones a la sociedad de acogida. En el caso de España se destacan en primer lugar las redes de criminalidad organizada, el tráfico de seres humanos y la sobrecarga del mercado laboral. En el caso portugués, las conse-

cuencias de la alteración de la composición étnico-cultural de la sociedad de acogida. Son dos opiniones muy diferentes, en donde predomina, en el primer caso, una perspectiva más en términos de seguridad, y en el segundo la importancia de las cuestiones como identidad cultural y de integración de las comunidades extranjeras residentes.

La crisis económico-financiera actual representa una traba a la aparición de nuevos flujos migratorios. La respuesta es unánime en el caso de España y comprensible en un escenario de mayor optimismo frente a los saldos migratorios, pero no en Portugal —donde desde 2010, como vimos, los saldos son negativos—. La oferta de puestos de trabajo atractivos para los inmigrantes potenciales ha disminuido mucho en España y Portugal. Cabría destacar una de las respuestas, que transcribimos:

«... el desempleo puede desaconsejar la inmigración, pero la incorporación de personas (consumidores) tiene efectos anticíclicos que no pueden despreciarse. En definitiva, la Unión Europea necesita un flujo estable de inmigración que debe mantenerse a través de ciclos económicos que lo facilitan o dificultan por la disponibilidad de empleo».

Los dos países no son atractivos para los nacionales de estados terceros, aunque lo siguen siendo para muchos ciudadanos comunitarios que vienen a pasar su jubilación.

Existe consenso sobre la posibilidad que debería darse a cada Estado para definir los perfiles migratorios que desea en cada período, considerándose:

«... eventualmente se ha integrado en un conjunto de otras medidas; este tipo de políticas, aunque difíciles de aplicar, sirven al menos para definir prioridades.

Si (el objetivo de) los migrantes es laboral lo único que se debe definir son los empleos que no se ocupan por la población residente.

A los Estados deberá ser dada la posibilidad de definir los perfiles migratorios, cuando se tiene en mente la inmigración laboral, y de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo. No tanto cuando se trata de facilitar la inmigración desde determinados países, dificultándola desde otros, salvando la libertad de circulación dentro de la Unión Europea».

Las mayores diferencias entre portugueses y españoles están relacionadas con el modo como evalúan la política de inmigración nacio-

nal actual y su eficacia para promover la integración de las poblaciones migrantes. Los portugueses consideran que es una cuestión resuelta, al contrario de los españoles. Uno de los especialistas indica que a pesar de que se clasifique como buena la política de inmigración portuguesa existe una discrepancia eventual entre los principios normativos y su aplicación, ya que se considera que Portugal tiene una legislación adecuada en esta materia.

Pero en España se considera:

«... hay mucho por hacer. La concesión de derechos sociales es un instrumento muy potente de integración; eliminación de proyectos y programas por parte de las administraciones públicas. La adopción de normas que de forma directa o indirecta excluyan a las poblaciones migrantes regulares del acceso a determinadas ocupaciones —tanto a migrantes comunitarios como no comunitarios—. La integración tiene más efecto en las relaciones sociales ordinarias que en las políticas públicas. Éstas han enfocado la mirada en las primeras herramientas —lenguas, conocimiento de los valores constitucionales, etc.—. Haría falta invertir más en la integración como cualidad de la sociedad en su conjunto».

No parece advertirse el déficit de integración cultural de residentes europeos como la población británica y alemana residente en zonas costeras.

## **Tópico IV – El futuro 2030. Desafíos y oportunidades**

### **CUESTIONES**

1. ¿Qué importancia tienen las migraciones en el desarrollo de la sociedad de acogida?
2. ¿Por qué tipo de migraciones debe el Estado apostar en el futuro?
3. ¿Está de acuerdo en recurrir a las migraciones circulares para hacer frente a las necesidades puntuales de los países de acogida y contribuir al desarrollo de los países de origen?
4. ¿Cuáles son los principales desafíos que las migraciones representan para la seguridad?
5. ¿En qué período localiza la mayor concentración de esas amenazas?

6. ¿Cuáles considera que son las comunidades inmigrantes que representan mayores amenazas a la seguridad interna?
7. ¿Cuáles considera son las principales medidas a adoptar para hacer frente a esas amenazas?
8. ¿Considera importante la cooperación bilateral y multilateral para hacer frente a los desafíos migratorios?
9. ¿Está de acuerdo con una mayor *securitización* de la política de inmigración nacional?
10. Si ha respondido sí, ¿a qué nivel?

Las migraciones se consideran necesarias y positivas en el contexto peninsular, tanto en una óptica estrictamente democrática como en términos de su impacto en el tejido económico y social. Como subraya uno de los peritos consultados, una de las grandes incógnitas actuales es el problema de la emigración. Cuando se les pide que señalen las principales áreas de la política de inmigración en las que los Estados deberán apostar en el futuro, aparecen en orden decreciente de importancia: 1) la promoción de la inmigración legal; 2) la regulación de las entradas y contingentes migratorios; 3) la integración de los inmigrantes residentes; 4) los controles fronterizos; y 5) la lucha contra la inmigración irregular. Esta jerarquía, dado el marco legislativo, se clarifica en el caso de los migrantes «privilegiados».

Los peritos coinciden en destacar las ventajas inherentes a las migraciones altamente cualificadas sugiriendo además que estas podrán volverse tendencialmente de carácter cíclico o temporal. En último caso, están las migraciones no cualificadas. La justificación para la jerarquización hecha es la de que en la actual coyuntura económica, sólo serían necesarias migraciones temporales para cubrir puestos de trabajo estacionales. Para el resto no hay oferta solvente de puestos de trabajo. «La población inmigrada recibida por España ha sufrido una sobre cualificación: personas cualificadas que trabajan en puestos que no exigen cualificación». Lo mismo ocurrió en Portugal hasta final del 2008.

Cuando se les pregunta si concuerdan con el recurso a las migraciones circulares para hacer frente a las necesidades puntuales de los países de acogida y contribuir al desarrollo de los países de origen, la res-

puesta no podría dejar de ser positiva —doce de catorce—. Se dan como ejemplo las ventajas de este tipo de migraciones para el sector de la agricultura y del turismo: «La migración circular puede ser una buena opción para países vecinos, y para la atención a una agricultura industrializada. Depende de que se organicen buenos servicios de contratación». Además, algunos de los inquiridos recuerdan que las necesidades económicas de España y Portugal son estructurales, por lo que es más conveniente contar con migraciones de larga duración.

Entramos a continuación en el tema central del estudio, esto es, en la discusión sobre la relación sensible entre inmigración y seguridad. En términos generales, la gran mayoría de las respuestas no concuerda con esta asociación, sospechando que alimentar una discusión sobre esta cuestión pueda reforzar posiciones políticas xenófobas. Así, «más que preguntar la opinión sobre dichos desafíos —dichas amenazas—, es preciso establecer indicadores objetivos de las potenciales amenazas».

«Claramente, la migración entraña inseguridad para quien migra, y más como consecuencia de políticas rígidas, que dan pie a abusos de mafias. No puede desconocerse el impacto de la migración sobre la composición de la sociedad, su identidad, sus claves culturales. Pero es una amenaza a la seguridad que no se combate con represión, sino con políticas activas de integración. Evidentemente, es preciso mantener la observación policial ante personas y grupos que amenacen los fundamentos de la convivencia».

«Calificar de amenaza el conjuntos de los inmigrantes procedentes de una zona geográfica resulta estigmatizador e inadecuado». Cinco de los peritos consultados no respondieron a la pregunta que busca saber cuáles son las comunidades inmigrantes que en su opinión representan hoy o en el futuro la mayor amenaza a la seguridad interna. Otros refutan la existencia de «inmigrantes de riesgo», porque son las personas individuales, con independencia de su nacionalidad, las que pueden cometer delitos.

«No se puede partir sin más de áreas geográficas de procedencia. Se podría estudiar en qué medida la procedencia de un área que sufre conflictos bélicos prolongados puede influir en que se cuente con la violencia como modo de resolución de conflictos en las relaciones sociales, o se puede tratar de establecer la correlación entre la extensión de organizaciones criminales o terroristas en un lugar con poco con-



trol de los poderes públicos y la exportación de dichas organizaciones en el proceso migratorio. A partir de ahí sí que se pueden identificar áreas donde se multiplican los conflictos o donde campan a sus anchas las organizaciones criminales o terroristas».

De existir esas amenazas, por ejemplo, en un contexto de criminalidad organizada o actividades terroristas, deben ser tratados caso a caso y se sugiere el refuerzo de cooperación internacional y de los mecanismos de seguridad interna de cada país.

Sólo la cooperación bilateral y multilateral podrá responder adecuadamente a los desafíos migratorios más complejos. Desde luego, porque es imposible combatir fenómenos como el de la criminalidad organizada sin disponer de mecanismos de cooperación bilateral y multilateral. Esta cooperación gana importancia a otros niveles, de modo particular porque los acuerdos entre los países emisores y receptores son básicos para el control de flujos.

«La cooperación beneficia la canalización de flujos migratorios laborales. Es especialmente pertinente para que el control de fronteras sea respetuoso con los derechos humanos, y para que una sociedad globalizada haga frente a amenazas que no están confinadas por las fronteras».

Tan sólo uno de los consultados defiende una mayor *securitización* de la política de inmigración nacional frente a doce que consideran realista la actual política. Una de las respuestas cuestiona el significado del término *securitización*.

«¿Sumisión a criterios de seguridad que deriven en el uso de la coacción y de la represión? Cabe pensar la política de concesión de visados, el control de fronteras y el control de la documentación en perspectiva del mantenimiento de la seguridad de la sociedad en su conjunto. Pero no es admisible la restricción de derechos humanos básicos por razones de seguridad».

En el caso de que se concretase ese refuerzo, se indicarían, según su grado de importancia, los siguientes niveles de intervención: 1) redefinición de los criterios de entrada de ciudadanos extranjeros; 2) ajuste de los criterios de permanencia de ciudadanos extranjeros; 3) establecimiento de grados y reglas de participación civil y política; 4) determinación de criterios de acceso a cuidados de salud y de educación; y 5) acuerdo legislativo sobre reglas para obtener la nacionalidad.

Las conclusiones que se obtuvieron a través del análisis de las respuestas ofrecidas (Tabla 4.2), ayudaron a identificar las principales tendencias futuras y también los elementos clave para el desarrollo de la cuestión, desde una óptica de construcción de escenarios prospectivos.

**Tabla 4.2** Cuestionario. Cuadro resumen de las principales conclusiones

La Evolución del Sistema Internacional
<p>Sistema Internacional fragmentado y sujeto a tensiones de diversa índole, donde la cooperación internacional resulta difícil de alcanzar.</p> <p>A largo plazo, mayor probabilidad de mantenimiento de las migraciones económicas, con mayor intensidad en el sentido Sur-Norte.</p> <p>Migraciones como un desafío a la seguridad de intensidad moderada, consecuencia en parte de la <i>securitización</i> del discurso político en algunos países.</p>
Retrato de la realidad de los países ibéricos
<p>Preocupación por los efectos del desempleo y el peligro de inestabilidad social.</p> <p>La inestabilidad económica se considera una preocupación en ambos países ibéricos.</p> <p>En Portugal las migraciones no son consideradas como amenaza a la seguridad y la mayoría de los especialistas españoles consultados discrepan de esta relación establecida por el Concepto Estratégico de Seguridad español.</p>
El papel de las Políticas de Inmigración
<p>Importancia de la consolidación efectiva de la política común de inmigración a nivel europeo.</p> <p>La UE deberá dotarse de más competencias en materia de inmigración. Es urgente homogeneizar las políticas de inmigración.</p> <p>En términos nacionales, en Portugal se da prioridad a la regulación de entradas y de los flujos migratorios, así como al refuerzo de los controles fronterizos. En España se destaca el control de las fronteras y la lucha contra la inmigración irregular.</p> <p>Los principales desafíos que presentan las migraciones a la sociedad de acogida, son vistos desde una perspectiva más en términos de seguridad desde España. En Portugal, el enfoque adoptado destaca las dimensiones de identidad cultural y de integración de las comunidades extranjeras residentes.</p> <p>Hay consenso en cuanto a la ventaja de definir los perfiles migratorios y contingentes necesarios en cada periodo, lo que podrá contribuir a la promoción de políticas migratorias más coherentes.</p> <p>El modo en como la política de inmigración nacional promueve la integración de las poblaciones migrantes es muy positiva en Portugal, al contrario que en España.</p>

(Continúa)

**El futuro 2030. Desafíos y oportunidades**

Las migraciones se consideran necesarias y positivas en el contexto peninsular, en una óptica demográfica y en términos de su impacto en el tejido económico y social.

Las migraciones cíclicas son un instrumento interesante para responder a las necesidades puntuales de los países de acogida y contribuir al desarrollo de los países de origen.

Muchos especialistas no concuerda con la asociación entre inmigración y seguridad.

La cooperación bilateral y multilateral es esencial para responder a los desafíos migratorios, ya que es imposible combatir ciertos fenómenos como la criminalidad organizada sin disponer de esos mecanismos.

Fuente: Elaboración propia.

Fijando el análisis en las conclusiones obtenidas a través de las respuestas de los expertos consultados y complementadas por alguna búsqueda bibliográfica, podemos presentar cuatro escenarios ilustrativos de lo que pensamos que puede llegar a ser el futuro de las migraciones en el contexto de los diferentes escenarios de actuación de los dos países ibéricos en el horizonte temporal de 2030.

## 4.2 CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS<sup>3</sup>

La construcción de escenarios futuros se configura como una importante estrategia de reflexión en áreas y dimensiones cuyo desarrollo se revela incierto. Los escenarios aparecen como herramientas relevantes para el análisis de la realidad, ya que buscan anticipar tendencias clave en diversas áreas, además de realzar los factores más importantes en esa evolución, describiendo sus posibles rumbos.

Un escenario es una construcción hipotética, una imagen alternativa, y no pretende ser una previsión de lo real, una vez que sus cimientos residen en una descripción coherente, plausible y consistente de un posible estado futuro. En este proceso, la creatividad se asume como elemento fundamental, pues tales descripciones aparecen como un conjunto de historias construidas a partir de lazos que relevan creativamente los elementos más significativos del panorama en cuestión (Nowack, Endrikat y Guenther 2011, pp. 1603-1605; Sturari, 2008, pp. 3-5).

<sup>3</sup> Nos gustaría agradecer al Dr. José Félix Ribeiro (del IPRI/FCSH) por su apreciada colaboración en la elaboración del ejercicio prospectivo.

Los escenarios se describen así como «la evolución, la dinámica y el movimiento de las fuerzas de las cuales resulta un futuro posible» y su verdadera función consiste:

«... en dirigir la atención a uno o más segmentos específicos y claramente delimitados de la realidad (...) [y] en centrada el foco de atención directamente en ciertos aspectos interesantes mediante una participación orientada al futuro con un área específica de estudio<sup>4</sup>» (Kosow y Gaßner, 2008, p. 11).

Por lo que incluyen y excluyen deliberadamente determinados factores. Por lo tanto, los «escenarios no deben probar que el futuro que proyectaron es la realidad u ofrecer pruebas acerca de su contenido; pero su contenido debe basarse en hipótesis posibles, creíbles y relevantes»<sup>5</sup> (Sakarya, 2007, p. 18). Ellos nos permiten producir y profundizar nuestro conocimiento, pero también exponer sus límites (imprevistos, dilemas e incertidumbres). Se pretende, por eso, realzar el desarrollo de diferentes factores y demostrar de qué forma éstos se integran entre sí para que, al final, representen un conjunto de posibilidades.

Este proceso de construcción de imágenes alternativas del futuro permite también desarrollar las reflexiones del investigador, por lo que

«... los escenarios son tal vez más eficaces cuando se ven como poderosa herramienta para ampliar perspectivas, plantear preguntas y desafiar el pensamiento convencional»<sup>6</sup> (Greeuw *et al.*, 2007, cit. por Kosow *et al.*, 2008, p. 19).

Existe una enorme variedad de herramientas prospectivas, entre las cuales el método Delphi nace como un instrumento posible. De acuerdo con Gupta *et al.* (1996, cit. por Nowack *et al.*, 2011, p. 1603) se trata de «uno de los métodos más conocidos para tratar con preguntas abiertas

<sup>4</sup> En el original: «*the developments, the dynamics, and the moving forces from which a specific conceptual future results*» y su verdadera función consiste «*in directing attention to one or more specific, clearly demarcated segments of reality (...) [and] in placing focus of attention squarely on certain interesting aspects by means of a future-oriented involvement with a specific area of study*».

<sup>5</sup> En el original: «*scenarios must [not] prove the future they projected will actually happen or offer proofs about their content; rather it means that this content should be based on possible, credible and relevant hypothesis*».

<sup>6</sup> En el original: «*Scenarios are perhaps most effective when seen as powerful tool to broaden perspectives, raise questions and challenge conventional thinking*».

y los aspectos creativos de un problema porque motiva el pensamiento independiente»<sup>7</sup>. Paralelamente, permite reunir las opiniones de personas envueltas en diferentes áreas y, por eso, con perspectivas diferentes, lo que se traduce en el enriquecimiento de las conclusiones finales de la investigación. Además de eso, el método permite asegurar otras características básicas inherentes a la construcción de escenarios.

Más allá de que un escenario constituya una hipótesis futura, la cualidad y la científicidad deberán asegurarse de modo que se evite la arbitrariedad en su arquitectura. Para ello, un buen escenario deberá obedecer a cuatro requisitos fundamentales: credibilidad, objetividad, inteligibilidad y creatividad. Para ser creíble, la situación explicada tendrá que envolver desarrollos susceptibles de producirse en el futuro (y nunca imposibilidades) y demostrar consistencia entre los caminos e imágenes señalados, o sea, no presentar contradicciones entre los diferentes factores; para ser objetivo, el escenario deberá evitar la interferencia de opiniones parciales del investigador; la inteligibilidad pasa por la inclusión de detalles que posibiliten la comprensión del entramado sin combinar demasiados factores, pues esa combinación podrá ser sinónimo de una excesiva complejidad; la creatividad se sustenta, a su vez, en el grado de innovación de los aspectos narrados, por lo que un buen escenario deberá transponer las fronteras del pensamiento convencional (Kosow *et al.*, 2008, pp. 38-39; Nowack *et al.*, 2011, p. 1607).

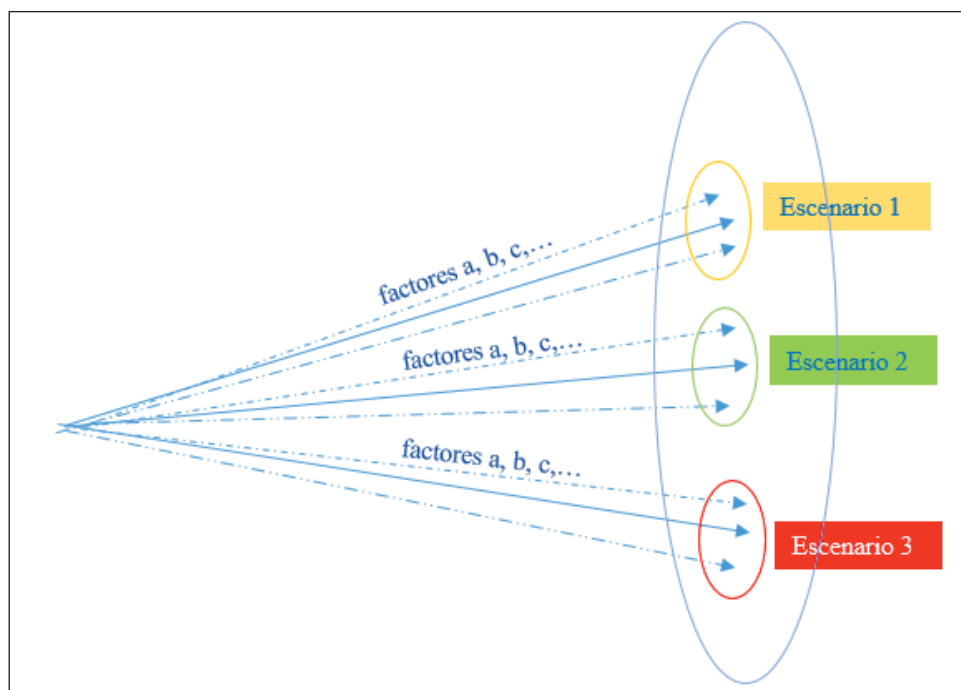
El proceso de construcción de escenarios precisa de cuatro etapas: encuadramiento, identificación de los factores clave, análisis de los elementos y redacción de narrativas. En el primero se define la problemática a tratar y los objetivos de su abordaje, a través de la construcción de diferentes escenarios; en la identificación de los factores clave, se recurre a la búsqueda bibliográfica para elaborar los cuestionarios; el análisis de los elementos integra el tratamiento de los resultados, de modo que se identifiquen las incertezas críticas y las principales tendencias. Aún se puede destacar una quinta etapa, denominada como «transferencia», en la que se pretende una aplicación, sobre todo, para la definición de políticas, de los resultados obtenidos. Basados en estos

---

<sup>7</sup> En el original: «one of the best known methods for dealing with open-ended questions and creative aspects of a problem because it motivates independent thought».

datos se procede a la redacción de las diferentes narrativas (Nowack *et al.*, 2011, p. 1608; Kosow *et al.*, 2008, p. 25).

La búsqueda bibliográfica y los resultados del cuestionario que presentamos en las páginas anteriores constituyen los elementos centrales para la construcción de cuatro escenarios de índole investigadora (Figura 4.2). Si nos basamos en la pregunta ¿qué podrá ocurrir si...? se exploran posibles desarrollos futuros, teniendo el presente como punto de partida.



Fuente: Adaptado de Kosow *et al.*, 2008.

Figura 4.2 Lógica subyacente al desarrollo de escenarios exploratorios.

La técnica empleada en la elaboración de los escenarios de esta investigación se basa en la «lógica intuitiva», técnica desarrollada por el *Stanford Research Institute*, por el *Global Business Network* y por *Shell* durante los años 70. Consiste en el desarrollo de escenarios creativos que engloban estimaciones, suposiciones y evaluaciones inciertas —en este caso, la intuición de los peritos—, a partir de datos objetivos, o sea, el conocimiento implícito (Bradfield *et al.*, 2005, pp. 799-801). En este tipo de ejercicios, se seleccionan varias incertidumbres críticas (en este

caso concreto tres, a pesar de que dos sean aplicadas, para evitar una excesiva complejidad); estas fueron, combinadas entre sí *a posteriori*, dando por resultado cuatro escenarios distintos. Son las variaciones entre estas incertidumbres las que determinarán las diferencias entre cada uno de los escenarios. Siguiendo estos pasos, se busca construir una historia (Kosow *et al.*, 2008, pp. 62-65; Nowack *et al.*, 2011, p. 1610).

En lo que respecta a los horizontes espacial y temporal, los escenarios contruidos van de lo general a lo particular —comprenden los niveles internacional y nacional— y buscan considerar la evolución de los factores críticos entre la actualidad y 2030, bien como la cuestión de la relación entre migraciones y seguridad en la península ibérica en el horizonte temporal de 2030. Con el objetivo de garantizar un mayor rigor en la información autónoma, siempre que se considere pertinente, las realidades específicas de España y de Portugal en el contexto de su posicionamiento hacen frente a la cuestión migratoria y a los escenarios privilegiados de sus relaciones externas.

España y Portugal están, a pesar de sus diferentes grados de intensidad, atravesando un periodo simultáneo de:

- Rechazo hacia los inmigrantes que habían afluído en multitudes llegados de América Latina, del este de Europa, del norte de África y del África Subsahariana para desempeñar actividades en las áreas de construcción, turismo, agricultura y servicios.
- Retorno a la emigración de los nacionales, siendo significativa en términos de volumen, en la secuencia de la crisis que resultó del colapso de la burbuja inmobiliaria —en el caso de España— y del impacto de la crisis de las deudas soberanas en la zona euro que le siguió —casos de Portugal y España—.

Ambos movimientos afectan al efectivo de recursos humanos y van a influir, de forma negativa, sobre el crecimiento económico y social de los dos países en las próximas décadas, en el caso de que no sean compensados con inversiones de capital en sectores con fuerte crecimiento en los mercados internacionales y/o por beneficios de productividad en los servicios —que dependen de la disponibilidad de recursos humanos cualificados, de la innovación en la organización, de la renovación de la tecnología empleada y de la innovación de los modelos de negocio—.

De acuerdo con lo apuntado en el Capítulo II, podemos destacar cuatro principales flujos de inmigrantes y nuevos residentes:

- Inmigración procedente de América Latina.
- Inmigración oriunda de Europa del Este.
- Inmigración llegada del norte de África.
- Nuevos residentes provenientes de las economías desarrolladas de Europa, especialmente occidental y septentrional (muchos de los cuales mayores de 65 o más años).

Por lo que respecta a los horizontes espacial y temporal, los escenarios contruidos comprenden los niveles nacional e internacional y procuran considerar:

- a) La evolución de los factores críticos del sistema internacional entre la actualidad y 2030.
- b) El comportamiento de las corrientes migratorias.
- c) La fijación de nuevos residentes y su impacto en la economía y en la sociedad de la península Ibérica en el horizonte temporal de 2030.

Con el objetivo de garantizar un mayor rigor en la información, destacamos las realidades específicas de España y de Portugal, basadas en diferentes posicionamientos frente a la cuestión migratoria y a los espacios privilegiados de sus relaciones externas —factores de orden político, económico y humano— de los diferentes escenarios de intervención privilegiada de los dos países ibéricos, a partir de los cuales iremos desarrollando posibles escenarios regionales. Nos referimos en especial a la América Latina, a los países de lengua oficial portuguesa (PALOP), al Mediterráneo y a la Europa extracomunitaria.

#### **4.2.1 Mirando al futuro. Elementos predeterminados**

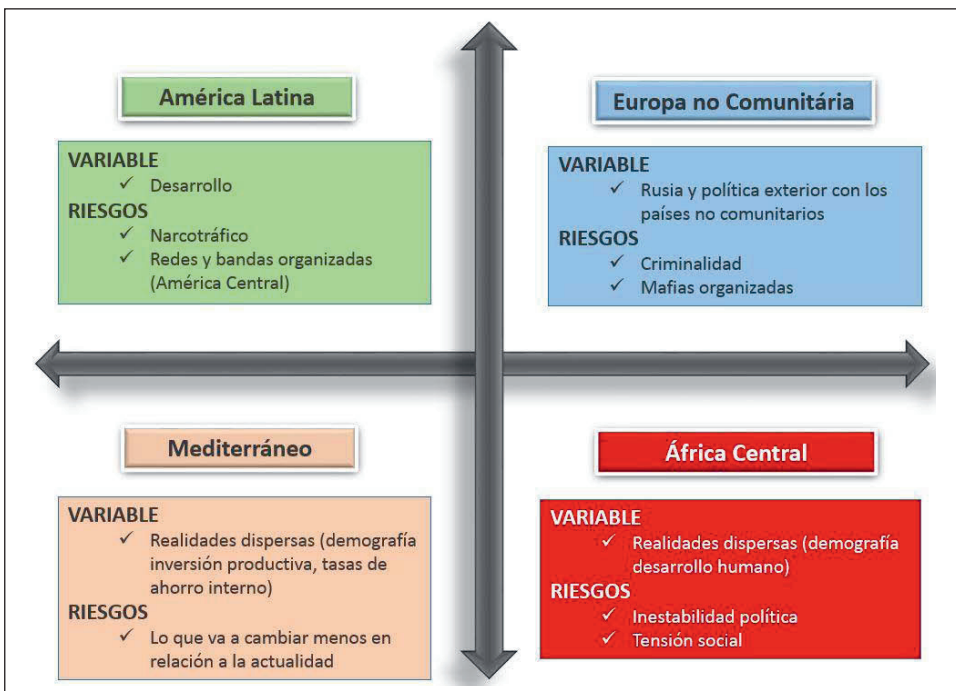
Fueron considerados elementos predeterminados los tres siguientes:

- La abundancia de inmigrantes llegados de América Latina y de África, que sólo volverá a retomar la intensidad anterior cuando el ciclo económico expansivo impulsado por el precio de las materias primas decline dejando de generar ingresos externos que alivien las balanzas corrientes dando paso a etapas de crecimiento, pero sin continuidad. En esa época, se crearán de nuevo las condiciones para que se intensifiquen los flujos migratorios con este origen.



- Los flujos de inmigrantes de Europa del Este sólo regresarán a España y Portugal en caso de que se registre una recuperación del crecimiento, generando una demanda de trabajo en el sector de los servicios, en la construcción y en el turismo. En caso contrario, los inmigrantes de Europa del Este, por su nivel de formación y cualificación, muy superior al de los restantes inmigrantes peninsulares, tendrán mayor facilidad para dirigirse a las regiones donde haya mayor crecimiento en Europa.
- España y Portugal reforzarán su atractivo como lugar de residencia a las personas mayores procedentes de los países de Europa occidental y septentrional, en caso de que se mantengan como destinos seguros, también en términos climáticos, y con una elevada calidad de vida.

La gran incógnita está esencialmente ligada al contexto mediterráneo, dado que los restantes escenarios parecen sostenidos y no entrañan riesgos de grave inestabilidad (Figura 4.3).



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.3 Escenarios de intervención. Determinantes: variables y riesgos.

#### 4.2.2 Mirando al futuro. Incertidumbres cruciales

Son tres las *incertidumbres cruciales* que, conforme a su resolución en los próximos años, influirán sobre el comportamiento de los flujos migratorios hacia la península ibérica en el horizonte 2030.

*1.ª incertidumbre.* La dinámica económica que Portugal y España revelen en el periodo de consolidación o implosión de la zona Euro y los impactos en la emigración. Se admiten dos configuraciones contrastadas de resolución de esta incertidumbre:

*Retorno al crecimiento vs. estancamiento prolongado*

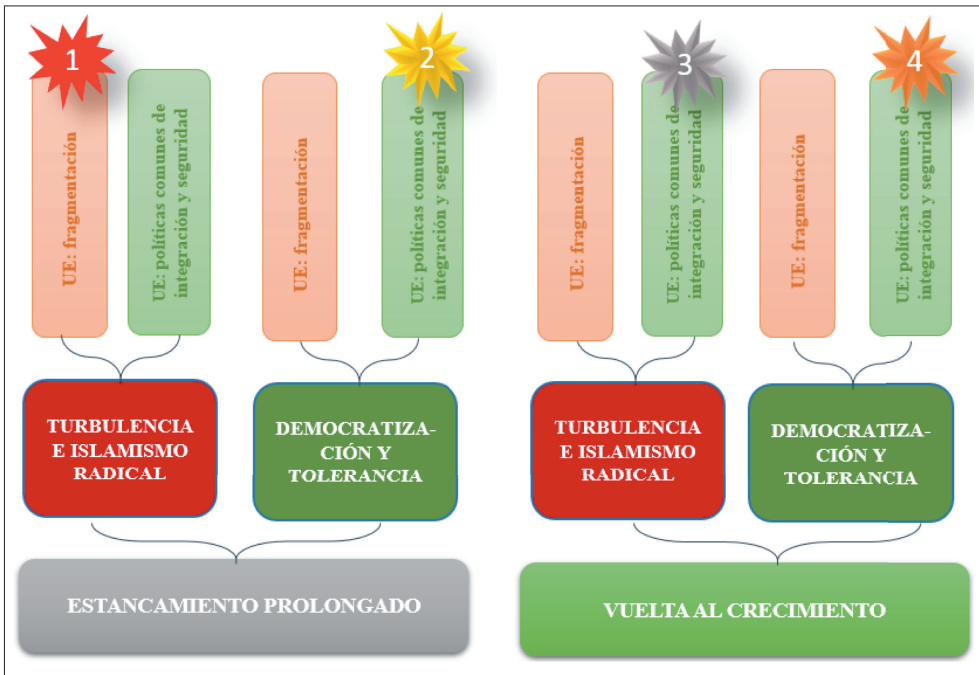
*2.ª incertidumbre.* La evolución política, social y económica de los Estados del norte de África y del Sahel, muy condicionada por el enraizamiento de versiones fundamentalistas del islam, podría originar una salida a gran escala de los grupos sociales más occidentalizados, entre los cuales podrían mezclarse elementos terroristas que tuvieran por objetivo atacar a los países europeos. Se admiten dos configuraciones contrastadas de resolución de esta incertidumbre:

*Democratización y tolerancia vs. turbulencia y radicalización islámica*

*3.ª incertidumbre.* El avance hacia políticas integradas de gestión de la inmigración y de la seguridad interna en la Unión Europea. Se admiten dos configuraciones contrastadas de resolución de esta incertidumbre:

*Coordinación de políticas vs. fragmentación creciente*

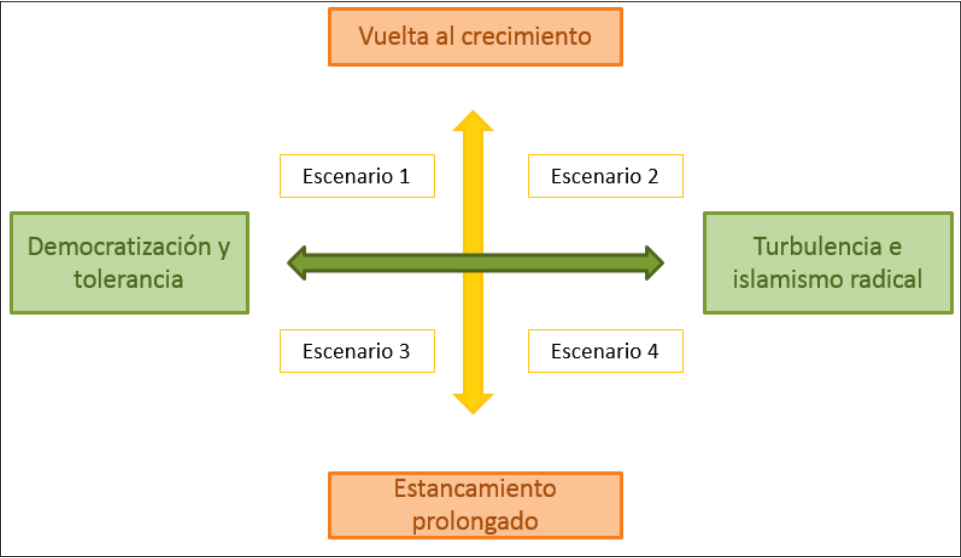
Del cruce de estos tres ejes de contraste existen tres estructuras de escenarios de las cuales seleccionamos cuatro: las dos extremas y las dos intermedias (Figura 4.4).



Fuente: Elaboración propia.

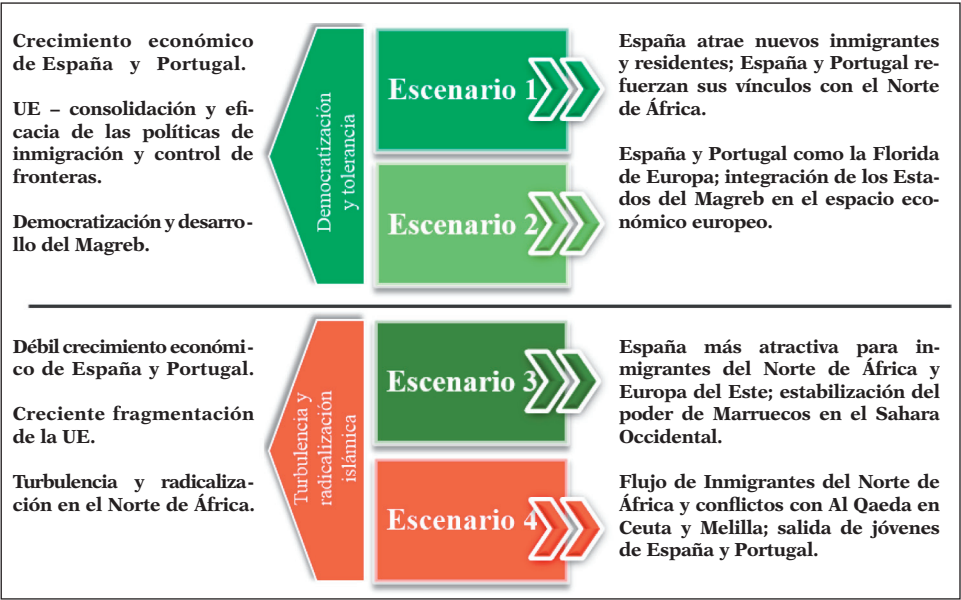
Figura 4.4 Escenarios posibles y opciones de investigación.

Como ya señalamos al inicio de este apartado, el principal objetivo de la construcción de los cuatro escenarios, consiste en responder a la pregunta de partida: **¿Podrá la posible evolución de los flujos inmigratorios en la península ibérica representar un riesgo de seguridad en los próximos años?** y, de esa forma, comparar la importancia de los flujos migratorios en cada uno de los países ibéricos en un contexto de desafíos de seguridad ampliada. Así, después de analizar las incertidumbres críticas y la bibliografía de referencia para el encuadre, elaboramos las Figura 4.5 y Figura 4.6. La primera sistematiza la selección de incertidumbres críticas para la construcción de cuatro escenarios; la segunda resume los elementos clave de cada escenario.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.5 Selección de incertidumbres críticas para la construcción de cuatro escenarios.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.6 Resumen ilustrativo de los elementos clave de cada escenario.

Veamos con mayor detalle los cuatro escenarios considerados.

### **Escenario 1**

Retorno al crecimiento + democratización y tolerancia + Política Común de Seguridad, Inmigración y Asilo de la Unión Europea

#### **Fuerzas motrices**

- España y Portugal consiguen retomar su crecimiento, aunque lento, contando con un fuerte apoyo de la Unión Europea.
- Democratización y desarrollo en el Magreb.
- Progresos de la Unión Europea en lo que respecta a la consolidación y eficacia de las políticas de inmigración y del control de las fronteras externas con medios militares comunes.

#### **Consecuencias**

- España refuerza su importancia en el contexto de la Unión Europea como foco de la política europea para el Mediterráneo.
- España vuelve a atraer emigrantes y cada vez más residentes extranjeros.
- España y Portugal refuerzan sus vínculos económicos con el norte de África.

### **Escenario 2**

Retorno al crecimiento + turbulencia y radicalización islámica + Política Común de Seguridad, Inmigración y Asilo de la Unión Europea

#### **Fuerzas motrices**

- Débil crecimiento en España y Portugal con fuerte emigración de jóvenes.
- Democratización y desarrollo en el Magreb.
- Progresos de la Unión Europea en lo que respecta a la consolidación y eficacia de las políticas de inmigración y del control de las fronteras externas con medios militares comunes.

### **Consecuencias**

- Salida de cientos de miles de españoles y portugueses en busca de mejores condiciones de vida, reduciendo el potencial de crecimiento de la economía.
- Creciente integración de los Estados del Magreb en el espacio económico europeo, en paralelo con el avance en la coordinación de políticas de inmigración en la Unión Europea.
- El sur de España y Portugal se transforma en el equivalente de Florida en Europa, como el espacio residencial de jubilados de clase media, constituyendo esta la principal transformación en las economías ibéricas.

#### **Escenario 3**

Estancamiento prolongado + democratización y tolerancia + Política Común de Seguridad, Inmigración y Asilo de la Unión Europea

### **Fuerzas motrices**

- España consigue retomar su crecimiento, aunque lento, contando con un fuerte apoyo de la Unión Europea.
- Portugal consigue salir gradualmente del endeudamiento y retoma sus niveles de exportación.
- Turbulencia y radicalización islámica en el norte de África que desencadenan una multitudinaria inmigración hacia Europa.
- Progresos de la Unión Europea en lo que respecta a la consolidación y eficacia de las políticas de inmigración y del control de las fronteras externas con medios militares comunes.

### **Consecuencias**

- España avanza hacia una estructura política federal que permite reducir las tensiones nacionales en su seno.
- La estabilización del poder de Marruecos en el Sahara Occidental mantiene «congeladas» las tensiones en torno a Ceuta y Melilla.
- España participa activamente en el combate antiterrorista de la Unión Europea en el norte de África y el Sahel.

- El sur de España y Portugal se transforma en el equivalente de Florida en Europa, como el espacio residencial de jubilados de la clase media.
- España se vuelve más atractiva para los emigrantes de Europa del Este y del norte de África.

#### **Escenario 4**

Estancamiento prolongado + turbulencia y radicalización islámica  
+ Fragmentación de la Unión Europea

#### **Fuerzas motrices**

- Débil crecimiento en España y Portugal, con fuerte emigración de la población joven adulta.
- Turbulencia y radicalización islámica en el norte de África.
- Fragmentación creciente en la Unión Europea con problemas internos que limitan su capacidad para utilizar recursos financieros para obtener comportamientos deseados en sus fronteras Este y Sur.

#### **Consecuencias**

- Salida de cientos de miles de jóvenes que no encuentran mejores condiciones; reduciendo el potencial de la economía.
- Se agravan las tensiones secesionistas en España frente a las exigencias fiscales de Cataluña.
- Creciente flujo de inmigrantes llegados del Norte de África, al mismo tiempo que organizaciones yihadistas llevan sus actividades terroristas a Ceuta y Melilla.
- Emigrantes latinoamericanos prefieren la América del Norte antes de España como destino.
- Los emigrantes portugueses se dividen entre los destinos tradicionales (Alemania Francia, Suiza) y estados en desarrollo/emergentes (Angola, Brasil).

En el contexto europeo, España y Portugal son dos unidades políticas con características semejantes en varios sectores, pero claramente presentan aspectos singulares. Hablamos de países en fase de ajuste a nuevas realidades, confrontados con una coyuntura de crisis. Dicha

crisis engloba, con especial intensidad, a la Europa del sur, principal víctima del agravamiento de las asimetrías entre Estados miembros de la UE rica y pobre.

El contexto europeo de crisis deja a los países del margen norte del Mediterráneo en una doble situación de desventaja, real y perceptiva. En último término, ese hecho puede ser suficiente para que la Europa del sur deje de cumplir su papel de puente de unión entre la Unión Europea y los países vecinos de la orilla meridional del Mediterráneo. El «Mar de crisis» que corresponde al Mediterráneo (Alessandri, 2013, 1), se define hoy por ser una región más multipolar e interdependiente que nunca, donde la geografía de las relaciones entre Estados experimenta profundos cambios (Ayadi y Sessa, 2013).

La pérdida de peso geopolítico del norte, donde se incluye la península Ibérica, es simultáneamente demográfica, económica y política. En el primer caso, deriva del fenómeno de la transición demográfica y de la gradual desaceleración de los ritmos de crecimiento poblacional, verificado en algunos países del sur, donde el envejecimiento demográfico se empieza a instalar.

En términos económicos, la Europa del sur pierde capacidad de atracción para algunos vecinos del Sur, aunque no para los flujos de migrantes que vienen del África Subsahariana. El turismo está en recesión y las dificultades en la eurozona reducen el volumen de los intercambios y la inversión. Los países del sur del Mediterráneo, dependientes de la exportación de energía, son presionados por el sur de Europa. Pierden influencia política que se sustituye por nuevos actores, como los países del Golfo, no afectados por la crisis, pero también por África del sur, Brasil y China, Rusia y Estados Unidos.

El mayor riesgo es que la Europa del sur sea percibida como perteneciente al margen meridional del Mediterráneo y deje de ser considerada como parte de un espacio común europeo, porque los países del sur de la UE se diferencian cada vez más de los países del norte y se autonomizan de los vectores tradicionales que los unían (Alessandri, 2013, 8).

Hay que saber lidiar con los factores de incertidumbre que representan la evolución de los regímenes políticos del norte de África tras la



denominada «primavera árabe», dado que pueden llegar a colisionar con algunos de los valores capitales de la Unión Europea. Para lo cual habría que promover una estrategia económica de *win-win*, especialmente en términos de creación de un mercado común de energía y del comercio de bienes. En términos humanos la garantía de una mayor integración entre las dos orillas mediterráneas, puede pasar por la concreción de acuerdos de complementariedad estratégica que regulen los flujos migratorios y ofrezcan garantías de formación a los jóvenes. El Mediterráneo puede ser una ventana de oportunidad que permita la afirmación de los Estados meridionales de la Unión Europea en un contexto internacional adverso (Ayadi y Sessa, 2013).



## CAPÍTULO V

### CONSIDERACIONES FINALES: INMIGRACIÓN EN LA PENÍNSULA IBÉRICA Y DILEMAS DE SEGURIDAD. 2030

El futuro de las dinámicas migratorias depende de múltiples variables de evolución reciente. Aunque estas dinámicas, y su geografía, no sean idénticas ni afecten de igual manera a los países de origen y de acogida, todos ellos se encuentran sometidos a una incertidumbre compartida que potencia la percepción de inseguridad.

A lo largo de los capítulos anteriores hemos presentado, analizado y discutido la información que consideramos necesaria y adecuada para responder a la pregunta inicial de nuestra investigación, sustentándola en lecturas e informaciones estadísticas oficiales, de ámbito nacional e internacional. Para la ejecución de este trabajo de investigación hemos recurrido al método deductivo que, siguiendo a la cuestión central planteada, nos ha servido de hilo conductor, conduciéndonos a nuevas lecturas y nuevos escenarios de investigación.

Nos planteábamos si ¿la previsible evolución de los flujos de inmigración en la península ibérica puede representar un riesgo de seguridad en las próximas décadas? Con el fin de dar respuesta a esta cuestión formulábamos cuatro preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la importancia de las dinámicas migratorias en la actual evolución demográfica de España y Portugal?
- ¿Cuál es el perfil del extranjero residente en los dos países ibéricos y cuáles son sus estrategias de establecimiento e integración en la actualidad?
- ¿Cuáles son los escenarios prospectivos probables y cuáles las oportunidades y desafíos que cada uno de ellos plantea?
- ¿Qué actitud preventiva puede desarrollarse, entendida como garante del equilibrio social y de seguridad?

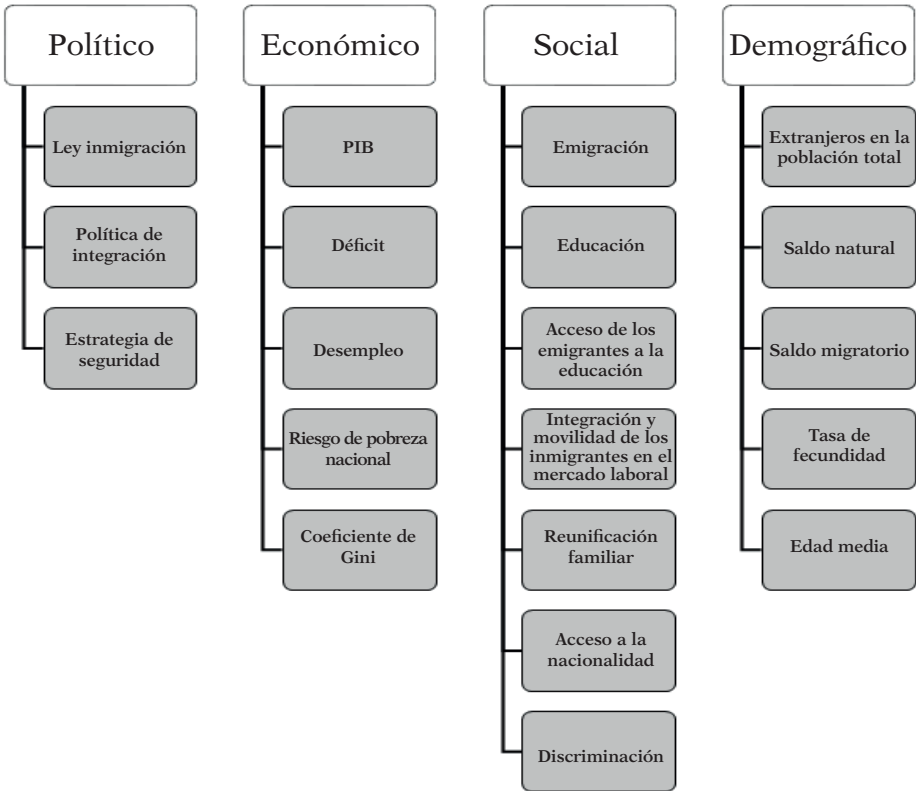
Estas preguntas de investigación fueron respondidas a lo largo de los cuatro capítulos anteriores. En el Capítulo I, de encuadramiento general, se analiza la problemática relación que se establece entre espacios, poblaciones y seguridad mundial considerándola un genera-

dor potencial de situaciones o percepciones de inseguridad global que permiten explicar los diferentes contextos de las políticas de inmigración adoptadas por los países receptores (España y Portugal en este caso), y de forma general para el conjunto de la Unión Europea. El Capítulo II está dedicado al caso peninsular y sus nuevas realidades demográficas. En él se expone la experiencia migratoria ibérica desde finales del siglo xx, se identifica el perfil del migrante tipo en los dos países, con sus características semejantes y diferenciadas. La evolución registrada, con una presencia significativa de la inmigración irregular sumada a los efectos de la crisis económica, ha reforzado la percepción de inseguridad entre las sociedades de acogida poniendo nuevamente de actualidad el viejo debate que vincula inmigración y seguridad. A continuación, el Capítulo III discute la relación que se establece entre seguridad y migraciones desde un punto de vista teórico y el papel del Estado y de otros actores relevantes en este sector. Se debate el actual marco legislativo europeo y las respuestas locales dadas por España y Portugal, con particular atención hacia las políticas de integración de los inmigrantes. Este ejercicio ha permitido identificar a los grupos que, tanto a nivel externo como interno, pueden constituir desafíos a la seguridad de los Estados ibéricos. La investigación continúa con la validación de las hipótesis anteriores recurriendo a un ejercicio prospectivo y a la presentación de cuatro escenarios posibles sobre la evolución de los flujos migratorios y sus respectivas características en el horizonte temporal de 2030, así como los desafíos específicos de cada uno de ellos. Desde el punto de vista de los autores, y de los expertos consultados, se proponen los necesarios y deseables ajustes que deberían ser tomados en consideración a la hora de adaptar las políticas de inmigración y seguridad vigentes en la actualidad.

En el presente Capítulo V retomamos las ideas principales tratadas en los apartados anteriores y ofrecemos algunas sugerencias orientativas sobre las medidas a adoptar para afrontar los desafíos que los movimientos migratorios pueden representar en el ámbito de la seguridad. Para ello recurrimos al modelo de análisis PEST (acrónimo de *Political, Economic, Social and Technological*) adaptado a nuestro objeto de estudio.

El modelo PEST ha sido usado tradicionalmente en las áreas de gestión empresarial y sólo ahora comienza a ser aplicado al análisis de los

problemas sociales. Su utilidad radica principalmente en ser una herramienta de apoyo en los procesos de toma de decisiones. Este modelo evalúa la dimensión externa, a través del análisis de un conjunto de factores (políticos, económicos, sociales, tecnológicos y ambientales) al tiempo que permite caracterizar la dimensión interna en la que se inserta nuestro objeto de estudio<sup>1</sup>. Partiendo de las características identificadas en los Capítulos II y III hemos elaborado una matriz DAFO<sup>2</sup> que, a partir de la identificación de las fortalezas y debilidades internas, nos permiten plantear las oportunidades y amenazas a las que se enfrenta la península ibérica con respecto a las dinámicas demográficas.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 5.1 Ejercicio PEST: Vectores e indicadores utilizados.

<sup>1</sup> Ver Pestel Analysis em <http://pestel-analysis.com/> [consultado 17.11.14].

<sup>2</sup> DAFO es el acrónimo de Debilidades y Fortalezas, Amenazas y Oportunidades.

En función de las conclusiones expuestas en los Capítulos precedentes hemos identificado cuatro vectores —político, económico, social y demográfico (Figura 5.1)— que sistematizan las tendencias inmigratorias actuales y futuras —en el horizonte temporal de 2030— en la península Ibérica y que nos permite identificar las oportunidades —fortalezas y oportunidades— y desafíos —debilidades y amenazas— que cada uno de estos vectores presenta en el futuro próximo. De lo cual extraemos un conjunto de recomendaciones que pueden servir a la hora de definir las prioridades políticas.

**Vector político: definición de prioridades en la gestión de la inmigración**

Para este análisis tomamos como puntos de partida las leyes de inmigración, las políticas de integración y la Estrategia Nacional de Seguridad de España y el *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Tabla 5.1).

**Tabla 5.1** Vector político

Indicadores	Políticas Nacionales		Futuro - 2030	
	España	Portugal	Oportunidades	Desafíos
Ley de inmigración	Una de las políticas de inmigración más rígidas de Europa.  Ejes: inmigración legal, ordenada, responsable y vinculada al empleo.  Principales objetivos: regulación de los flujos migratorios, promoción de la inmigración legal, lucha contra la inmigración irregular, integración de los inmigrantes.	Ejes: regulación rigurosa de los flujos, fiscalización y lucha contra la inmigración irregular y la integración eficaz de los inmigrantes.  Principales objetivos: regulación de los flujos migratorios, promoción de la inmigración legal, lucha contra la inmigración irregular, integración de los inmigrantes.	Apuesta por una política favorable a favorecer la residencia de larga duración.  Apuesta por la inmigración altamente cualificada.  Apuesta por la formación de los inmigrantes menos cualificados.	España: control de los flujos migratorios irregulares en su frontera meridional; política menos centrada en los controles fronterizos  Adecuar los perfiles de los inmigrantes regulares a las necesidades del mercado  Regularización de inversores que promueven el desarrollo y la inversión de extranjeros en el país.

	<p>Política de cuotas de entrada.</p> <p>Participación en organismos de gestión de controles fronterizos.</p> <p>Legalizaciones extraordinarias (1986, 1991, 1996, 2000, 2001, 2004)</p>	<p>Política de cuotas de entrada.</p> <p>Participación en organismos de gestión de controles fronterizos.</p> <p>Legalizaciones extraordinarias (1992, 1996, 2001, 2004).</p>		<p><i>Gerontoinmigración</i> – inmigración de los jubilados europeos.</p>
Política de integración	<p>Ocupa el 8.º lugar en las políticas de integración (según MIPEX).</p> <p>Existe un Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.</p>	<p>Ocupa el 2.º lugar en las políticas de integración (según MIPEX).</p> <p>Existen Planes para la Integración de los Inmigrantes</p>	<p>Ambos países tienen de las mejores políticas de integración de inmigrantes del mundo occidental.</p> <p>La promulgación de leyes no adecuadas a la integración puede generar insatisfacción en las sociedades de acogida y entre las comunidades de inmigrantes.</p>	<p>Continuación de los progresos registrados en los últimos años.</p> <p>Existencia de nuevas comunidades de inmigrantes con diferentes perfiles migratorios.</p> <p>La concentración de los inmigrantes en zonas específicas cuestionaría la capacidad de gestión de las sociedades de acogida.</p>
Estrategia de Seguridad	<p>La EES identifica los flujos migratorios no controlados como una de las amenazas a las que se enfrenta el país.</p> <p>Se identifican los peligros asociados a las migraciones irregulares: conflicto social; creación de guetos urbanos; explotación económica de los inmigrantes irregulares en la economía paralela; radicalización extrema; presencia de extranjeros no identificados.</p>	<p>El CEDN no considera la inmigración como una amenaza <i>per se</i>.</p> <p>Se apuntan como factores a considerar con especial atención la vigilancia y control de las fronteras aéreas, marítimas y terrestres.</p> <p>La presencia de ciudadanos de países sobre los cuales no hay mucha información es una preocupación para las autoridades.</p>		<p>Considerar el aumento de la variedad de perfiles migratorios en las políticas locales a distintos niveles.</p> <p>Necesidad de adaptar la gestión y planeamiento urbano en áreas de fuerte concentración de inmigrantes.</p> <p>Controlar los efectos de la importación de comportamientos de riesgo en las sociedades de acogida.</p>

Fuente: Elaboración propia.

La política de inmigración de los países ibéricos se fundamenta en la política de cuotas de entrada, que se rige en función de las necesidades del mercado laboral. Sus principales vértices son: 1) la regulación de los flujos migratorios; 2) la promoción de la inmigración legal; 3) la lucha contra la inmigración irregular; 4) y la integración de los inmigrantes.

Las primeras Leyes de Extranjería de España y Portugal, que han constituido el principal instrumento de las políticas de inmigración en ambos países, fueron consecuencia de la transposición de las normas comunitarias a las legislaciones nacionales. Se trataban de leyes muy restrictivas que exigían complicados trámites burocráticos a los extranjeros que pretendían trabajar en estos países. En las últimas décadas hemos asistido a una evolución legislativa cuyo principal objetivo ha sido adecuar los flujos de entrada de extranjeros a las necesidades del mercado laboral. Sin embargo, esas nuevas medidas legales fueron adoptadas como respuesta tardía a los flujos previamente recibidos, por lo que el marco legal no ha logrado sincronizarse con la realidad que pretendía regular. Por ese motivo, «cada vez hay un mayor divorcio entre los objetivos declarados y sus resultados reales» (Sánchez Alonso, 2011, p. 245). Una de las consecuencias más relevante de este desajuste ha sido la creación de «bolsas de irregulares», por lo que ambos países se vieron en la obligación de adoptar procesos de regularización extraordinarios. En la actualidad, las Leyes de Extranjería, además de las cuotas de inmigración, suponen procesos de regularización selectiva de inmigrantes, caso a caso, para evitar el llamado «efecto llamada», identificado con los procesos de regularización extraordinarios y generales.

La inmigración irregular ha sido una constante en los dos países. En contra a la idea general, el principal canal de entrada de la inmigración irregular no ha sido a través de procedimientos clandestinos o ilegales. En su inmensa mayoría estos inmigrantes accedieron al territorio nacional de forma regular, principalmente con visados de turismo o temporales, y al agotarse su periodo de vigencia entraron en situación irregular. Ciertamente, el sistema de contingentes ha contribuido decisivamente a acrecentar esta situación al «ofrecer un número de empleos muy inferior a la demanda realmente existente y



además limitado a muy pocos sectores (sobre todo al sector agrario)» (Sánchez Alonso, 2011, p. 255). Adecuar la inmigración regular a las necesidades reales del mercado laboral, habilitando canales de inmigración legal, constituye uno de los principales retos a los que se enfrentan las políticas de inmigración ibéricas.

En este escenario, España presenta características específicas en la medida en que posee una frontera terrestre con Marruecos sometida a una fuerte presión migratoria procedente del África Subsahariana. Como es sabido, se trata de una frontera con uno de los mayores desequilibrios mundiales en los niveles de renta existentes a uno y otro lado, lo que sumado a las diferencias culturales la convierten en un punto particularmente sensible y potencialmente inseguro. Por estas razones, el control fronterizo orientado a impedir el flujo de inmigrantes irregulares en esta frontera meridional, tanto por tierra —asalto a la valla de Ceuta y Melilla— como por mar —pateras que arriban a las costas de Andalucía o Canarias—, se ha convertido en un objetivo prioritario para la política migratoria española. El despliegue de instrumentos de vigilancia y control, así como las medidas de seguridad, y ocasionalmente de fuerza, que han sido desplegadas han contribuido a *securitizar* la política migratoria española, en su vertiente de control fronterizo, que ocasionalmente entra en conflicto con la obligatoria tutela de los derechos humanos de los inmigrantes que corresponde ejercer al Estado.

Por contraste, en el caso portugués, apenas se registra un fenómeno equiparable de inmigración irregular, o dicho de forma más precisa, de entrada irregular en el territorio nacional. Lo que se produce es una caída en la irregularidad administrativa de extranjeros que o bien han entrado legalmente en el país pero no regularizan su situación al vencer su visado o de ciudadanos no comunitarios procedentes de otros países de Europa, en una situación semejante a la anterior, cuya entrada no es controlada por las autoridades portuguesas.

En su conjunto, estos grupos de inmigrantes no representan mayores riesgos de seguridad para la sociedad portuguesa de los que pueden entrañar otros colectivos. Si exceptuamos, claro está, los casos puntuales de personas no identificadas cuya entrada en el país no ha sido registrada y se desconocen las actividades que realizan.

En consecuencia, resulta recomendable que las políticas migratorias ibéricas presten en el futuro una mayor atención a los rasgos específicos de los inmigrantes ya asentados con políticas específicas adaptadas a las singularidades que puedan apreciarse a nivel local o territorial o por sectores de actividad.

**Vector económico: el impacto de la crisis económica**

Aunque resulta difícil prever la prolongación que puede tener aún el impacto de la crisis económica sobre las economías ibéricas, su repercusión sobre los flujos migratorios ha sido evidente: retorno a los países de origen de muchos inmigrantes e incremento de la emigración de los nacionales a la búsqueda de un empleo en el extranjero. No obstante, esta realidad no puede ocultar la pervivencia de amplísimas comunidades de inmigrantes que siguen manteniendo su residencia en ambos países aunque sufriendo unas condiciones de vida más severas que la media por tratarse de uno de los grupos sociales más vulnerables a los efectos de la crisis (Tabla 5.2).

**Tabla 5.2** Vector económico

Indicadores <sup>3</sup>	2013		Futuro - 2030	
	España	Portugal	Oportunidades	Desafíos
PIB	29,118 \$/m	21,035 \$/m	La recuperación económica y el regreso a los saldos migratorios positivos tiene como consecuencia:  a) aumento del consumo; b) oportunidades de oferta de nuevos productos y servicios; c) creación de empleo.	Recuperación del crecimiento económico sustentado en nuevas actividades exportadoras de bienes, servicios, contenidos y conocimiento, así como en la llegada de residentes (temporales y permanentes) de las clases medias europeas (jubilados o en edad activa).

(Continúa)

Déficit	6,62 por ciento del PIB	4,9 por ciento del PIB	<p>Conseguir que la recuperación económica permita el regreso a los saldos migratorios positivos y ello tenga repercusión sobre el consumo y el aumento de la oferta de productos y servicios.</p> <p>Mejorar la estructura demográfica con un crecimiento del sector de población joven en edad laboral.</p>	Reducir el déficit presupuestario a través de un conjunto de reformas estructurales que permitan, sin embargo, conservar las prestaciones sociales básicas propias de un Estado del bienestar.
Tasa de desempleo	Superior entre la población inmigrante (nacionales: 25,6 por ciento, extranjeros: 36,53 por ciento).	Inferior entre la población inmigrante (nacionales: 6,2 por ciento, extranjeros: 19 por ciento).	Combatir el desempleo de la población inmigrante, mayoritariamente joven, activa y en edad de emprender nuevos negocios o actividades de iniciativa privada (negocios y pequeñas empresas).	<p>Reducir drásticamente el desempleo juvenil a través campañas de cualificación/recualificación orientadas a satisfacer la demanda del mercado laboral.</p> <p>Crear una oferta de empleo orientada a desempleados de edades intermedias (35-55 años).</p>
Tasa de riesgo de pobreza nacional	Superior entre la población inmigrante (nacionales: 21,6 por ciento, extranjeros: 46,0 por ciento).	Inferior entre la población inmigrante (nacionales: 18,7 por ciento, extranjeros: 17,3 por ciento)		Asegurar una cobertura de servicios de salud, accesible económicamente a la franja de población de más edad y reforzar los mecanismos de solidaridad familiar apoyándolos fiscalmente.
Coficiente de Gini	Valores dentro de la media europea, aunque con tendencia a aumentar (35,0)	Valores dentro de la media europea, aunque con tendencia a reducirse (34,2)	La inmigración proporciona mano de obra y capital humano a sectores productivos no atendidos por los nacionales (p.ej. la agricultura).	Reorientar la creación de riqueza desde las actividades basadas en la captación de «rentas de la tierra» hacia actividades basadas en la revalorización del capital humano y el emprendimiento.

Fuente: Elaboración propia.

En previsión de un escenario de recuperación económica, las políticas migratorias ibéricas deberán adaptarse de la manera más fiel posible a las demandas del mercado de trabajo. Se deberán mantener abiertos los canales de inmigración legal, desincentivando así parte de las migraciones irregulares y subordinar la gestión de los flujos a las demandas de los distintos sectores económicos. Así, los Estados deberán definir los perfiles migratorios que desean en cada período, según la demanda del mercado. Ello requiere una coordinación constante entre los diferentes departamentos responsables. En este sentido, y ya que muchas veces la demanda es temporal o puntual, se deberían promocionar mecanismos ágiles de inmigración circular (entre los países de origen y los países de destino) en determinados sectores, como son la agricultura y el turismo, que proporcionen mayor estabilidad al inmigrante y le permitan aprovechar las oportunidades laborales tanto en el país de acogida como en el país de origen. Se deberá, además, potenciar la movilidad de cuadros cualificados o altamente cualificados. Esta movilidad podrá ser también de carácter cíclico o temporal para responder a las demandas del mercado.

La apertura de canales legales de inmigración económica deberá promocionar también las migraciones de larga duración. España y Portugal tienen necesidades económicas estructurales que requieren de una mano de obra disponible para enfrentar estos retos.

**Vector social: la integración de los extranjeros**

Los países ibéricos se han esforzado en desarrollar políticas de integración para su población extranjera que han alcanzado un alto nivel de impacto (ver tabla 5.3).

**Tabla 5.3** Vector social

Indicadores	2013		Futuro - 2030	
	España	Portugal	Oportunidades	Desafíos
Emigración	Tasa de Emigración Neta en aumento (9,5 %)  Salidas anuales estimadas: 321.504	Tasa de Emigración Neta en aumento (4,9 %)  Salidas anuales estimadas: 110 mil	Rentabilizar la existencia de una población inmigrante joven, saludable y ocasionalmente cualificada.	En el caso de España administrar el volumen de inmigrantes (es el segundo país de la UE con más inmigrantes: 20,8 %).

				En el caso de Portugal mantener estables las comunidades de inmigrantes, para compensar la salida de nacionales.  Parar el <i>brain drain</i> : reducir la salida de nacionales cualificados.
Educación	La entrada de inmigrantes de alta cualificación es la que menos ha disminuido.	Los inmigrantes tienen niveles medios de educación, superiores a los nacionales (enseñanza secundaria: 32,7 % de los extranjeros, 19,9 de los portugueses).  Reducción en la concesión de permisos de residencia a ciudadanos altamente cualificados.	Reducción de los gastos en educación y salud debido a la edad y cualificación de los inmigrantes.  Favorecer la llegada de inmigrantes con cualificación media o alta.  Políticas de formación para los inmigrantes ya residentes, como garantía de una mayor integración e impulso a la sociedad de acogida (desarrollo económico, científico y cultural).	Cursos de formación para los inmigrantes ya establecidos y que tengan dificultades para lograr un empleo estable.  Aumentar la capacidad de atracción de inmigrantes cualificados en sectores deficitarios del mercado de trabajo.

(Continúa)

Acceso de los inmigrantes a la educación	<p>Resultado MIPEx mediamente favorable (48 %)</p> <p>Medidas positivas: Asignatura obligatoria de «Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos»</p>	<p>Resultado MIPEx muy favorable (86 %)</p> <p>Reconocimiento de las titulaciones extranjeras (con carácter general desde 2007).</p> <p>Las políticas de educación para inmigrantes son las mejores de todos los nuevos países de inmigración: Planes de integración para los inmigrantes; <i>Programa Escolhas</i>.</p>	<p>Generalización de una educación intercultural (ya existente en Portugal) como garantía de estabilidad de las comunidades de inmigrantes.</p> <p>Apuesta en la formación de la población joven en edad de poder recibirla y rentabilizarla en áreas de actividad económica, científica y cultural (I+D).</p>	<p>Portugal se encuentra a la vanguardia de los nuevos países de inmigración en el acceso a la educación, aunque esta sea aún un área que tiene sus debilidades, como son el aprovechamiento de nuevas oportunidades y las respuestas a las necesidades de los extranjeros en la escuela.</p> <p>España podría promover el proceso de integración bidireccional, enseñando los idiomas y las culturas tanto a los inmigrantes como a los nacionales (similar a lo ocurrido en Portugal).</p>
Integración y movilidad de los inmigrantes en el mercado laboral	<p>Resultado MIPEx muy favorable (84 %): acceso al mercado de trabajo: 100 %; acceso al apoyo general: 100 %; apoyo específico: 50 %; derechos de los trabajadores: 88 %.</p>	<p>Resultado MIPEx muy favorable (94 %): acceso al mercado de trabajo: 100 %; acceso al apoyo general: 100 %; apoyo específico: 75 %; derechos de los trabajadores: 100 %</p> <p>Varios planes de integración de los inmigrantes</p>	<p>Garantizar que todos los residentes tengan las mismas oportunidades legales para conseguir un empleo y para cambiar de trabajo.</p> <p>Fomentar políticas regionalmente adaptadas a las necesidades de cada región, en consonancia con su capacidad de respuesta a la crisis económica.</p>	<p>Mantener en cada país las políticas virtuosas y copiar del otro sus mejores prácticas. Ejemplos:</p> <p>a) incentivar la entrada de los extranjeros jóvenes, con capacidad de movilidad para ser empleado en sectores o regiones con mayor demanda laboral;</p> <p>b) aplicar políticas de empleo y financiación para mujeres y jóvenes inmigrantes, garantizando la igualdad de acceso laboral.</p>

(Continúa)

Reunificación familiar	Resultado MIPEX muy favorable (85 %)	Resultado MIPEX muy favorable (91 %)	Incentivar a los inmigrantes con mayor éxito, en términos de integración social y económica, ofreciéndoles ventajas en los procesos de reagrupación familiar.	Reducir las restricciones a la reunificación familiar (como es la disminución del número de beneficiarios) establecidas en el contexto de la actual crisis.
Acceso a la nacionalidad	Resultado MIPEX poco favorable (39 %).	Resultado MIPEX muy favorable (82 %) Ley de la Nacionalidad de 2006	El incentivo al acceso a la nacionalidad de los inmigrantes con mayor éxito en términos de integración social e económica contribuye a consolidar y cohesionar a las sociedades de acogida.	Necesidad de reforma de la ley de la nacionalidad española (el país europeo que interpone mayores dificultades en el acceso a la nacionalidad para nuevos residentes y descendientes de inmigrantes).
Discriminación	Resultado MIPEX moderadamente favorable (49 %) Real Decreto Antidiscriminación. Regula el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico (2007)	Resultado MIPEX muy favorable (84 %) Las leyes portuguesas antidiscriminación son las más sólidas del Sur de Europa: Ley Antidiscriminación; Planes de integración de los inmigrantes.	La reducción de la discriminación contribuye a reducir posibles tensiones sociales y una mayor percepción de seguridad colectiva entre las sociedades ibéricas.	Mejorar la ejecución de la legislación existente (ejemplo: aunque más sólidas, las leyes portuguesas antidiscriminación son menos eficaces que las de otros países en estas materias debido a las dificultades de las víctimas para iniciar procesos legales). Modificar las políticas de igualdad en España (el organismo para la igualdad español es débil y no independiente).

Fuente: Elaboración propia.

Estas políticas tienen como objetivo la promoción de los derechos y deberes de estos ciudadanos para conseguir su integración efectiva en

las sociedades de acogida. No obstante, ambos países tendrán que recorrer un largo camino en el incierto proceso de integración (en especial con las segundas y terceras generaciones) que, de lograrse, contribuiría decisivamente a reducir la percepción de inseguridad entre los ciudadanos.

El riesgo de que las comunidades de extranjeros, de procedencias diversas y con profundas diferencias culturales también entre ellos, puedan convertirse en grupos marginales, víctimas de fenómenos de exclusión o guetización, debe de ser combatido, como hasta ahora, manteniendo un esfuerzo legislativo y presupuestario que se ha visto resentido por la crisis económica.

A partir de la llegada masiva de extranjeros, ni en España ni en Portugal los grupos xenófobos de extrema derecha han alcanzado relevancia política o social representando, casi, una excepción en el escenario europeo donde estas formaciones están logrando en algunos países (como Francia) un respaldo social mayoritario. La paz social demanda mantener un esfuerzo prolongado en el tiempo de apoyo a las políticas de integración.

**Vector demográfico: impacto de las migraciones en las sociedades ibéricas**

En las últimas cuatro décadas la población mayor de 65 años ha aumentado tanto en España como en Portugal, al tiempo que la población menor de 15 años se ha reducido a la mitad. Las sociedades ibéricas se enfrentan a la obligación de asumir la realidad de su envejecimiento, consecuencia del aumento de la esperanza de vida y de la drástica disminución de los nacimientos (Tabla 5.4).

**Tabla 5.4** Vector demográfico

Indicadores	2013		Futuro - 2030	
	España	Portugal	Oportunidades	Desafíos
Extranjeros en la población total	5.546.238 extranjeros de una población total de 47.129.783 h	401.320 extranjeros de una población total de 10.427.301 h	España continuará teniendo un gran número de población extranjera, joven y activa y Portugal	Administrar la tendencia a la baja del número total de inmigrantes en ambos países



			deberá crear condiciones para detener la salida de los inmigrantes económicos. Dadas sus condiciones climáticas atractivas atraer nuevos perfiles de extranjeros con capacidad de consumo (ejemplo: turismo de mayores, turismo de salud)	Administrar la salida de los extranjeros residentes que buscan otros países de acogida o regresan a su país de origen
Saldo natural	El número de nacimientos es inferior al de defunciones (-118.238/año)	El número de nacimientos es inferior al de defunciones (-23.756/año)		Incentivar la renovación demográfica y administrar el envejecimiento de las estructuras etarias.
Saldo migratorio	El número de inmigrantes es inferior al de emigrantes (-162.390/año)	El número de inmigrantes es inferior al de emigrantes (-36.232/año)	Inmigración cualificada y con alta capacidad de consumo.	Invertir la tendencia de emigración de los nacionales. Retener a la inmigración cualificada y aquella necesaria para las actividades económicas.
Tasa de fecundidad total	La Tasa de Fecundidad es superior entre la población inmigrante.	La Tasa de Fecundidad es superior entre la población inmigrante.	Los extranjeros tienen de media un hijo más que los nacionales, lo que representa una ventaja para los dos países.	Aumentar los niveles de fecundidad a través de políticas de familia integradas que no discriminen a los extranjeros.
Edad media	La edad media de la población inmigrante es inferior a la nacional (nacional 43, extranjeros 34,9 años).	La edad media de la población inmigrante es inferior a la nacional (nacional 42,6, extranjeros 34,2 años).	Utilizar las ventajas derivadas de la existencia de un grupo de población significativamente más joven. Los inmigrantes contribuyen al rejuvenecimiento de las estructuras etarias y al mantenimiento del volumen de población activa	Saber gestionar el inevitable envejecimiento de las poblaciones nacionales y crear nuevas formas de convivencia social, globales y plurales.

Fuente: Elaboración propia.

Los sistemas de protección social del Estado de bienestar, financiados a través del mecanismo *pay-as-you-go*, se encuentran amenazados por esta evolución demográfica en donde el peso del grupo en edad laboral tiende a reducirse.

El mantenimiento de un flujo regular de inmigración, adaptado a las necesidades del mercado laboral se convierte así en una necesidad para el mantenimiento de los modelos sociales de los países ibéricos. Siendo éste un factor más entre otras muchas medidas que serán necesarias para readaptar el Estado social a la previsión demográfica a la que nos enfrentamos.

En el actual sistema internacional fraccionado, las migraciones se presentan como una realidad estructural. Las asimetrías y desigualdades que marcan las diferentes regiones, a lo que se suma la globalización de la información y de las comunicaciones y el desarrollo de los transportes, potencian la movilidad humana.

En esta segunda década del siglo XXI asistimos a un cambio en los paradigmas de movilidad y seguridad, que se refleja en la realidad ibérica. ¿Existen riesgos de seguridad en estos procesos de movilidad, hoy y en el futuro próximo? Se acentúa la movilidad internacional y a la vez los Estados cierran o limitan los canales de inmigración legal, y/o edifican barreras para restringir la movilidad. Recelos en cuanto a las migraciones irregulares, o la asociación entre el inmigrante y el terrorista potencian la vinculación entre inmigración y seguridad.

Las migraciones irregulares son una realidad del presente y una tendencia del futuro. Su geografía y dimensiones fluctúan de acuerdo con diferentes variables —políticas adoptadas en los países de origen, tránsito y destino, pero también económicas y demográficas, entre otras—, por lo que son difíciles de predecir. Sin embargo, las políticas de combate a la inmigración irregular frecuentemente son resultado de percepciones erróneas de grandes flujos de inmigrantes que desborden a un determinado Estado y son percibidos como una amenaza a su soberanía y su sociedad. En consecuencia, los instrumentos y medidas adoptados para contener estos flujos tienen pocas probabilidades de alcanzar sus objetivos.

En países como España, los retos que representan los flujos de inmigración son percibidos en términos de seguridad. De hecho, la Estrategia de Seguridad Nacional (2013) identifica a la inmigración irregular como una amenaza. En el caso portugués, el enfoque adoptado destaca, por el contrario, la dimensión identitaria y cultural, centrándose en la integración de las comunidades extranjeras residentes. No obstante, en los dos países ibéricos, la presencia de extranjeros no es considerada como un problema, ni a nivel social ni en el plano político. En todo caso, en un contexto de crisis y dado el creciente relieve alcanzado por los partidos de extrema derecha por toda Europa, con discursos xenófobos y antiinmigración, hay que estar alerta ante un eventual aumento de las conductas racistas o xenófobas.

La privilegiada posición geográfica que ocupa la península ibérica, como pivote y nexo entre Europa, el Mediterráneo y el norte de África, nos convierte en un escenario privilegiado que, sin duda, seguirá canalizando estos flujos demográficos en el futuro. La necesaria atención a la defensa de la seguridad nacional y transnacional no es compatible, ni puede conllevar, limitaciones en la custodia de los derechos humanos de los inmigrantes que acceden a su territorio, aunque lo hagan por vías irregulares. En consecuencia, el desafío que debemos asumir es lograr desvincular la inmigración de la seguridad rompiendo con ese binomio de *securitización* que se ha prodigado en los últimos tiempos asumiendo, por el contrario, unas políticas migratorias, capaces y viables en el corto plazo, que permitan gestionar los muchos problemas que se derivan de la recepción de un número significativo de extranjeros en las sociedades ibéricas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACIDI (2013). Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural. [www.acidi.gov.pt](http://www.acidi.gov.pt)
- ADAMSON, F.B. (2006). Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security*, 31(1), pp. 165-199.
- AGRELA, B. (2002). Spain as a Recent Country of Immigration: How Immigration Became a Symbolic, Political and Cultural Problem in the «New Spain». *Working Papers*, Center for Comparative Immigration Studies, UC San Diego.
- ALESSANDRI, E. (2013). The future of Mediterranean Europe: between the Euro Crisis and Arab Revolution. A Reflection on the sevent meeting of the Mediterranean Strategy Group, *Mediterranean Paper Series*, GMF, [http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files\\_mf/1366131550Alessandri\\_MSG\\_Apr13\\_web.pdf](http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1366131550Alessandri_MSG_Apr13_web.pdf)
- Amnistía Internacional (2014). *El coste humano de la fortaleza Europa: violaciones de derechos humanos cometidas en las fronteras de Europa contra personas migrantes y refugiadas*. Londres: Amnistía Internacional, [https://www.es.amnesty.org/uploads/media/40500114.espa\\_Fortress\\_Europe\\_.pdf](https://www.es.amnesty.org/uploads/media/40500114.espa_Fortress_Europe_.pdf)
- ANTÓN, J. I. y DE CASTRO, A. (2014). La gestión fronteriza de España en el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ): una mirada jurídico-política. *Estudios de Seguridad y Defensa*.
- APAP, J. y CARRERA, S. (2003). Towards a proactive immigration policy for the EU? : Centre for European Policy Studies.
- ATAÍDE, J. y DIAS, P. (2012). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo - 2011*. Oeiras: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, <http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa%202012.pdf>
- AUGÉ, M. (1995). *Hacia una antropología de los mundos contemporáneos*. Barcelona: Gedisa.
- AYADI, R. y SESSA, C. (2013). Scenarios Assessment and Transitions towards a Sustainable Euro-Mediterranean in 2030. *MedPro Policy Paper* No.9, July, <http://www.medpro-foresight.eu/system/files/MEDPRO%20PP%20No%209%20WP9%20Ayadi%20and%20Sessa.pdf>
- BÄCKSTRÖM, B. y CASTRO-PEREIRA, S. (2012). A questão migratória e as estratégias de convivência entre culturas diferentes em Portugal. *Revista Internacional Mobilidade Humana*, Ano XX(38), pp. 83-100.
- BADIE, B. (1995). *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Paris: Fayard.

- BAGANHA, M. I. (2005). Política de imigração: A regulação dos fluxos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 73, pp. 29-44.
- BARDET J. R. y DUPÂQUIER, J. (1999). *Histoire des populations de l'Europe. III. Les temps incertains, 1914-1998*. Paris: Fayard.
- BAUMAN, Z. (1998). *Globalization: The Human Consequences*. Columbia University Press, Nueva York.
- BAYLIS, J. y SMITH, S. (2005). *The Globalization of World Politics*, 3.<sup>a</sup> ed. Oxford University Press, Oxford, pp. 238-240.
- BEETS, G. y WILLEKENS, F. (2009). The global economic crisis and international migration: An uncertain outlook. *Vienna Yearbook of Population Research*, pp. 19-37.
- BIGO, D. (2002). Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives: global, local, political*, 27 (1 suppl), pp. 63-92.
- BIJAK, J. *et al.* (2007). Population and labour force projections for 27 European countries, 2002-2052: impact of international migration on population ageing. *European Journal of Population*, 23, 2007, pp. 1-31.
- Boletín Oficial del Estado [BOE] (2014). Resolución de 29 de septiembre de 2014, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se publica el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura para el cuarto trimestre de 2014. Núm. 260, Sec. III.
- BRADFIELDS. R. *et al.* (2005). The origins and evolution of scenario techniques in a long range business planning. *Futures*, 37, pp. 795-812.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. y DE WILDE, J. (1998). *Security - A New Framework for Analysis*. Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Cadena Ser (2015, 6 de enero). Crece un 15 por ciento el número de peticiones de asilo en España. *Cadena Ser* - Madrid, [http://cadenaser.com/ser/2015/01/06/sociedad/1420539386\\_891002.html](http://cadenaser.com/ser/2015/01/06/sociedad/1420539386_891002.html)
- CARRASCO CARPIO, C. y GARCÍA SERRANO, C. (2011). *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2011*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Observatorio Permanente de la Inmigración.
- CASELLI, G. *et al.* (2003). Démographie: analyse et synthèse, vol. IV. *Les Déterminants de la Migration*, Paris: INED, pp. 55-80).
- CASTELLS, M. (1996-97). *La era de la información* (3 vol.). Madrid: Alianza.
- CASTELLS, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol I: La sociedad red*. Madrid, Alianza.
- CASTLES, S.; DE HAAS, H. y Miller, M. J. (2014). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World* (Fifth Edit.). New York: Palgrave Macmillan.

- CASTLES, S. y MILLER, M. J. (2009). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World (4th Edition)*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- CASTRO, F.V. (2008). *A Europa do Outro - A Imigração em Portugal no início do Século XXI*. Lisboa: ACIDI.
- CHICHARRO LÁZARO, A. (2010). El Tratado de Lisboa y el programa de Estocolmo: Los nuevos retos de la cooperación judicial en materia civil. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 20, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3427671>
- CHIURI, M.C.; CONGLIO, N. y FERRI, G. (2010). *O exército dos invisíveis. Aspectos económicos da imigração clandestina*. Coimbra: Almedina.
- CHUTER, D. (2008). *Security Sector Reform: Ambitions and Reality», Partnership - The United Nations, the European Union and the Regional Dimensions of Peace Operations: Examples of Cooperation within the framework of Chapter VIII of the UN Charter*. Paris: International Forum for the Challenges of Peace Operations 2008 & CERI Science Po.
- COLLETT, E. (2008). Conversations across Cultures: making integration work in a changing Europe. Migration and Integration. *Background Paper for European Year of Intercultural Dialogue*, [http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/documents/230brussels%20debates/080214\\_EPC\\_concept%20paper\\_KLS.pdf](http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/documents/230brussels%20debates/080214_EPC_concept%20paper_KLS.pdf)
- COLLETT, E. (2014). Future EU policy development on immigration and asylum: Understanding the challenge. *Policy Brief Series*, Migration Policy Institute.
- Comisión de Ayuda al Refugiado [CEAR] (2013). *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2013*. Madrid: CEAR - Ed. La Catarata.
- Comisión de Ayuda al Refugiado [CEAR] (2014). *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2014*. Resumen ejecutivo. Madrid: CEAR, <http://www.cear.es/wp-content/uploads/2013/05/Informe-CEAR-2014.pdf>
- Comisión Europea (2005), *Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Bruselas, 1.9.2005 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52005DC0389>).
- Comisión Europea (2011). *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*, Bruselas, 28.11.2011. (<http://cde.gestiondocumental.info/juridica%5Caue%5CDIC11%5C31341.pdf>)
- Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) (2011). Cuarto informe sobre España (<http://www.cje.org/descargas/cje3138.pdf>).
- Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia (1999).

- CRAVINHO, J. (2009). Desenvolvimento em Segurança. *Nunca de Antes: Anuário do Instituto de Defesa Nacional*, Curso de Defesa Nacional 09. Lisboa: IDN, [http://www.idn.gov.pt/CURSOSIDN/auditores/documentos/TextosApoio/Seguranca\\_Desenvolvimento\\_Africa\\_ProfDoutorJoaoCravinho.pdf](http://www.idn.gov.pt/CURSOSIDN/auditores/documentos/TextosApoio/Seguranca_Desenvolvimento_Africa_ProfDoutorJoaoCravinho.pdf)
- DALKEY, N. (1967). *Delphi*. Santa Mónica: The RAND Corporation.
- DE HAAS, H. (2009) Mobility and Human Development. *Human Development Research Paper* 2009/01. UNDP.
- DIAMANTI, I. (2000). Immigration et citoyenneté en Europe: une enquête. *Critique internationale*, 8(1), pp. 73-95.
- Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad [DGJLS] (2007). *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales* (2.<sup>a</sup> ed.). Bruselas: Comunidades Europeas.
- DOMINGO, A. y SABATER, A. (2013). Crisis económica y emigración: la perspectiva demográfica. En Eliseo Aja, J. A. y Oliver, J., *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio. Anuario de Inmigración en España* (edición 2012). Barcelona: CIDOB, pp. 60-87.
- DURÁN MUÑOZ, R. (2012). Atractivo de España para los jubilados europeos: del turismo a la gerontoinmigración. *Panorama Social*, 16, 2.<sup>o</sup> semestre, pp. 151-165.
- DURAND, M.F. et al. (2008). *Atlas de la Mondialisation. Comprendre l'espace mondial Contemporain*. Paris: SciencesPo.
- EHRlich, P. (1968). *The Population Bomb. Population control or race to oblivion*. Sierra Club/Ballantine Books.
- El Confidencial (2014, 26 de diciembre). España, quinto país en llegada de inmigrantes en una Europa que bate récords. *El Confidencial*, [http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2014-12-26/espana-quinto-pais-en-llegada-de-inmigrantes-en-una-europa-que-bate-records\\_454533/](http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2014-12-26/espana-quinto-pais-en-llegada-de-inmigrantes-en-una-europa-que-bate-records_454533/)
- ENGEL, P. (2008). *Network Security - What Does Risk Mean to Me? Techniques for Measuring the Importance of both Real and Potential Vulnerabilities*, CDW.com, [http://www.berbee.com/public/learning/Article\\_Risk.aspx](http://www.berbee.com/public/learning/Article_Risk.aspx)
- ENRÍQUEZ, C.G. (2005). ¿Qué ofrece España a los inmigrantes? Factores de atracción de la inmigración. *Panorama Social*, 2, pp. 102-124.
- ESPON (2008). *Scenarios of the territorial future of Europe*. Bruselas: Comisión Europea.
- ESTEVEs, A. y PIZARRO, N. (2008). *O Tratado de Lisboa*. Lisboa: Cosmos.
- European Commission Against Racism and Intolerance [ECRI] (2011). Cuarto informe sobre España (CRI[2011]4), <http://www.cje.org/descargas/cje3138.pdf>



- European Commission Against Racism and Intolerance [ECRI] (2011). ECRI Report on Spain. Strasbourg: ECRI Secretariat, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ENG.pdf>
- European Commission (2011), Agenda Europeia para a Integração de Nacionais de Países Terceiros (2011).
- European Migration Network [EMN] (2012a). *Country Factsheet: Spain 2012*. European Commission, [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Informe\\_Anual\\_Politicas\\_Inmigracion\\_Asilo/country\\_factsheet\\_spain\\_2012\\_en\\_400004.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Informe_Anual_Politicas_Inmigracion_Asilo/country_factsheet_spain_2012_en_400004.pdf)
- European Migration Network [EMN] (2012b). *Country Factsheet: Portugal 2012*. European Commission, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/country-factsheets/portugal-emn-ountry-facthseet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/country-factsheets/portugal-emn-ountry-facthseet_en.pdf)
- European Migration Network [EMN] (2013a). *Country Factsheet: Spain 2013*. European Commission.
- European Union Agency for Fundamental Rights [EUAFR] (2009). *EU-MIDIS at a glance - Introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey*. European Union Agency for Fundamental Rights, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/414-EU-MIDIS\\_GLANCE\\_ES.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/414-EU-MIDIS_GLANCE_ES.pdf)
- Eurostat (2008). Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies. *Population and Social Conditions, Statistics in Focus*, 72/2008, <http://polennu.dk/sites/default/files/Eurostat%20befolkningsprognose%202008-2060.pdf>
- Eurostat (2011). *Population Projection*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/GISCO/mapjobs2008/0206EN.pdf>
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J.A. (2014). ¿No es la demografía, señores pensionistas! En A. Ferrer Sais, L. Pérez Ortiz y S. M. Ruesga Benito (Coords.), *Anuario de Relaciones Laborales 2014* (Comisión Ejecutiva Confederal de UGT). Madrid: Marcial Pons, pp. 215-217.
- FERREIRA, S.S. (2010). *A política de imigração europeia: instrumento da luta anti-terrorista?* (Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais), Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- FERREIRA, S.S. (2013). Imigração. Uma ameaça securitária para a Europa? *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
- FERREIRA, S.S. (2015). Integrated Border Management in the Mediterranean: North-South Cooperation (en edición).
- FERREIRA, S.S. y RODRIGUES, T. R. (2013). A Península Ibérica - Novas Migrações e Novos Contextos Securitários (1990- 2030). *Revista de Ciências Militares*, vol. 1, n.º 2, pp. 87-112.

- FERRER RODRÍGUEZ, A. y Urdiales Viedma, M. E. (2007). Características de la Población Extranjera en España. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 8 (1).
- FISI (2014). *Informe del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en Relación con la Situación de los Flujos Migratorios en la Frontera Sur, Ciudades Autonomas de Ceuta y Melilla y Costas Españolas*.
- FRIMAN, H.R. (2006). *Migration and Security: Crime, Terror and the Politics of Order*. Ford Institute for Human Security.
- Frontex (2009). *Situation at the External Borders 2008/2009*. Varsovia: Frontex, [http://www.frontex.europa.eu/situation\\_at\\_the\\_external\\_border/art14.html](http://www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art14.html)
- Frontex (2013). *Annual Risk Analysis 2013*. Varsóvia: Frontex, [http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2013.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf)
- Frontex (2014a). *Annual Risk Analysis 2014*. Varsovia: FRONTEX, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf)
- Frontex (2014b). *FRAN Quarterly. Quarter 1, January-March 2014*. Varsóvia: Frontex, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q1\\_2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2014.pdf)
- Frontex (2015a). Página web de Frontex: <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur>
- Frontex (2015b). *Annual Risk Analysis*. Varsovia: FRONTEX. [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf)
- FUENTES, F. J.M. y CALLEJO, M.B. (2011). *Inmigración y Estado de bienestar en España* (Vol. 31). Barcelona: Obra Social «la Caixa».
- GARCÍA COSO, E. (2014). *La Regulación de la Inmigración Irregular. Derechos Humanos y el Control de Fronteras en la Unión Europea*. Navarra: Thomson Reuters | Editorial Aranzadi.
- GIANNAKOURIS, K. (2010). Regional population projections EUROPOP2008: Most EU regions face older population profile in 2030, EUROSTAT. *Statistics in Focus*, 1/2010, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-10-001/EN/KS-SF-10-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-001/EN/KS-SF-10-001-EN.PDF)
- GIL BAZO, M. T. (2007). The Protection of Refugees under the Common European Asylum System. The Establishment of a European Jurisdiction for Asylum Purposes and Compliance with International Refugee and Human Rights Law. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 36, pp. 153-182.
- GIVENS, T.T.; FREEMAN, G. P. y LEAL, D.L. (2009). *Immigration policy and security. U.S., European and Commonwealth Perspectives*. New York and London: Routledge.

- Gobierno de España (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Madrid: Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/EstrategiaSeguridad\\_3105.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/EstrategiaSeguridad_3105.pdf)
- GÓIS, P. y MARQUES, J. C. (2014). *Processos de admissão e de integração de imigrantes altamente qualificados em Portugal e a sua relação com a migração circular*. Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações.
- GOLDSTONE, J. A. (2009). Demography and Security: Security Implications of Global Population Changes, 2008-2050. *George Mason University, Research Paper*, 2009-07.
- GOLDSTONE, J.A. (2010). The New Population Bomb. *Foreign Affairs*, <http://www.foreignaffairs.com/articles/65735/jack-a-goldstone/the-new-population-bomb>
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (2009) Inmigración: Propuestas para un nuevo período. *Informes Elcano* 12, diciembre.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (2014) Prioridades estratégicas de la acción exterior española en relación con las migraciones. *Estrategia Exterior Española* 20/2014, Real Instituto Elcano.
- GONZÁLEZ FERRER, A. (2011). *La inmigración de origen familiar (II): control de flujos y proceso de integración*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- GONZÁLEZ-FERRER, A. (2013). La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no. *Colección Zoom Político*, 2013/18. Madrid: Fundación Alternativas.
- Governo de Portugal (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Governo de Portugal. [http://www.defesa.pt/Documents/20130405\\_CM\\_CEDN.pdf](http://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf)
- GRACHT, H.A. (2008). *The Future of Logistics: Scenarios for 2025*. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler.
- GRACHT, H.A. (2012). Consensus Measurement in Delphi Studies. Review and Implications for the Future Quality Assurance. *Technological Forecasting and Social Change*, 79, pp. 1525-1536.
- GUARDIA, N.D. y PICHELMANN, K. (2006). Labour Migration Patterns in Europe: Recent Trends, Future Challenges. *European Commission Economic Papers*, 256.
- GUILD, E. (2009). *Security and Migration in the 21<sup>st</sup> Century*. Cambridge: Polity Press.
- HANSSON, S. O. (2007). Risk. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford.
- HUYSMANS, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*, 38 (5), pp. 751-777.

- Instituto Nacional de Estadística [INEa] (2008). *Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI - 2007)*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Grupo de Estudios de Población y Sociedad, Universidad Nacional de Educación a Distancia, [http://www.ine.es/daco/daco42/inmigrantes/informe/eni07\\_informe.pdf](http://www.ine.es/daco/daco42/inmigrantes/informe/eni07_informe.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística [INEa] (2012). *Censos de Población y Viviendas 2011. Edificios y Viviendas. Datos Provisionales*. Notas de Prensa, 14 de diciembre, <http://www.ine.es/prensa/np775.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística [INEa] (2013). *Estadística del Padrón Continuo*. <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe245&file=inebase&L=0>
- Instituto Nacional de Estadística [INEa] (2014). *Migraciones exteriores (año 2013). Resultados provisionales*, <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/p277/prov/e01/&file=pcaxis>
- Instituto Nacional de Estadística [INEb] (2012). A população estrangeira em Portugal. *Destaque ad-hoc*, 17 de dezembro.
- Instituto Nacional de Estadística [INEb] (2013). Estadísticas Demográficas 2011. *Destaque*, 27 março.
- JIMÉNEZ, M. (2004). Los menores no acompañados: el caso de Ceuta y Melilla. En García, B. L. y Berriane, M. (Eds.), *Atlas de la Inmigración Marroquí en España*. Madrid: Ediciones Universidad Autonoma de Madrid.
- KAHANEK, M. y ZIMMERMANN, K. (2009). Migration in an enlarged EU: a challenging solution? *Economic Papers*, 363. Bruselas: Comisión Europea, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14287\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14287_en.pdf)
- KARABOYTCHIEVA, M. K. (2006). *Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España* (febrero-mayo de 2005). Un año después (Vol. Documento de Trabajo (DT) 15/2006): Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/252/252\\_Kostova\\_Regularizacion\\_Extranjeros\\_Espapor cientoF1a.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/252/252_Kostova_Regularizacion_Extranjeros_Espapor cientoF1a.pdf)
- KISSINGER, A. (2004). International migration as a non-traditional security threat and the UE responses to this phenomenon. *Central European forum for migration research, Working Paper*, 2.
- KOSER, K. (2005). Irregular migration, state security and human security. *Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration*.
- KOSOW, H. y GABNER, R. (2008). *Methods of Future and Scenario Analysis. Overview, Assessment, and Selection Criteria*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- LAHAV, G. (2004). *Immigration and politics in the new Europe: Reinventing borders*. Nueva York: Cambridge University Press.

- LAHAV, G. y GUIRAUDON, V. (2007). Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes. En Guiraudon, V. y Lahav, G. (Eds.), *Immigration Policy in Europe. The Politics of Control*. Nueva York: Routledge.
- LANZIERI, G. (2011). Fewer, older and multicultural? Projections of the EU populations by foreign/national background. EUROSTAT *Methodologies and Working Papers*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-11-019/EN/KS-RA-11-019-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-11-019/EN/KS-RA-11-019-EN.PDF)
- LEAL, C. (2009). *Riscos de Instabilidade no Magrebe e Segurança Energética em Portugal*. Dissertação Doutoramento em Relações Internacionais, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- LOMBORG, B. (ed.) (2004). *Global Crisis, Global Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LOMBORG, B. (ed.) (2007). *Solutions for the World's Biggest Problems: Costs and Benefits*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LÓPEZ SALA, A. M. (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- MALHEIROS, J. M. (2011). *Promoção da Interculturalidade e da Integração de Proximidade*. Lisboa: ACIDI, IP.
- MERLANT, J.C. (2008-2009). Le Marché de Travail Immigré. En L. Monde (Ed.), *L'Atlas des migrations, les routes de l'humanité*. París: Le Monde.
- Ministério da Administração Interna [MAI] (2013) *Relatório Anual de Segurança Interna*. Lisboa, 2013. <http://www.portugal.gov.pt/media/1379710/RASI%202013.PDF>
- MIPEX (2011a). *Migrant Integration Policy Index III España*. Migrant Integration Policy Index, British Council y Migration Policy Group, [http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/espana\\_abridged\\_migrant\\_integration\\_policy\\_index\\_mipexiii\\_2011\\_es.pdf](http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/espana_abridged_migrant_integration_policy_index_mipexiii_2011_es.pdf)
- MIPEX (2011b). *Migrant Integration Policy Index III Portugal*. Migrant Integration Policy Index, British Council y Migration Policy Group, [http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/portugal\\_abridged\\_migrant\\_integration\\_policy\\_index\\_mipexiii\\_2011\\_pt.pdf](http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/portugal_abridged_migrant_integration_policy_index_mipexiii_2011_pt.pdf)
- MOLINA, I. (coord.) (2014). *España en el mundo durante 2014: perspectivas y desafíos*. Madrid: Real Instituto Elcano, [www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e3232980437853d9b0f9b8314d72f5eb/Policy\\_Paper\\_Espana\\_en\\_2014\\_perspectivas\\_desafios.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e3232980437853d9b0f9b8314d72f5eb](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e3232980437853d9b0f9b8314d72f5eb/Policy_Paper_Espana_en_2014_perspectivas_desafios.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e3232980437853d9b0f9b8314d72f5eb)
- MOSES, J. W. (2006). *International Migration - Globalization's Last Frontier*. Nueva York: Zed Books Ltd.

- MÜNZ, R. y STRAUBHAAR, T. (2008). Os emigrantes e o mercado de trabalho europeu. En, Papademetriou, D. (coord.), *A Europa e os seus Imigrantes no Século XXI*, Lisboa: FLAD, pp. 145-181.
- National Intelligence Council [NIC] (2008). *Global Trends 2025. A Transformed World*. Washington, [http://www.dni.gov/nic/PDF\\_2025/2025\\_Global\\_Trends\\_Final\\_Report.pdf](http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf)
- NAZARETH, M. (2009). *Crescer e Envelhecer. Constrangimentos e Oportunidades do Envelhecimento Demográfico*. Lisboa: Editorial Presença.
- NEWLAND, K. (2013). What we know about migration and development. *MPI Policy Brief*, No. 9, September.
- NOWACK, M.; ENDRIKAT, J. y GUENTHER, E. (2011). Review of Delphi-based Scenario Studies: Quality and Design Considerations. *Technological Forecasting & Social Change*, 78, pp. 1603-1615.
- OKOLI, C y PAWLOWSKI, S. D. (2004). The Delphi Method as a Research Tool: An Example, Design Considerations and Applications. *Information & Management*, 42, pp. 15-29.
- OLESTI RAYO, A. (2012). El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 15, pp. 44-84.
- OLIVEIRA, P. (2013). *Portugal e os seus imigrantes. Perfis socioeconómicos no início do século XXI*. Porto: CEPESE.
- PAGE, D. y MAYO, M. G. (2011, 14 de julio) Los inmigrantes más cualificados ganan peso en la España de la crisis. *Expansión.com.*, <http://www.expansion.com/2011/07/13/economia/1310567260.html>
- PAPADEMETRIOU, D. G. (2008). Gerir melhor as migrações internacionais: princípios para maximizar os benefícios das migrações. En D. G. Papademetriou, (Coord.), *A Europa e os seus Imigrantes no Século XXI*. Lisboa: FLAD.
- PARSONS *et alii* (2005). Quantifying the International Bilateral Movements of Migrants. *Working Paper T 13*, Sussex: Development Research Centre on Migration, Globalisation & Poverty.
- PATRÍCIO, A. C. C. (2013). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo - 2012*. Oeiras: Serviços de Estrangeiros e Fronteiras.
- PENEDO, C. (2014, 31 de diciembre). Más de 4.000 inmigrantes han entrado en Ceuta y Melilla en 2014. *Estrella Digital*, [www.estrelladigital.es/articulo/espanha/medio-centenar-inmigrantes-llegan-ceti-melilla/20141231101330223062.html](http://www.estrelladigital.es/articulo/espanha/medio-centenar-inmigrantes-llegan-ceti-melilla/20141231101330223062.html)
- PEREDA, C.; ACTIS, W. y DE LA PRADA, M. A. (2008). Dimensiones de la inmigración en España. Impactos y desafíos. *Colectivo IOÉ*.



- PEREIRA, M.J. (2009). *Imigração, Cidadania e Integração - Uma Análise das Políticas Públicas em Portugal na Viragem para o Século XXI*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- PIRES, R.P. (2010). *Portugal: Atlas das Migrações Internacionais*. Lisboa: Tinta da China MMX.
- Red Europea de Migración [REM] (2012). *Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo 2012. España*. Red Europea de Migración, Gobierno de España y Comisión Europea, [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Informe\\_Anual\\_Politicas\\_Inmigracion\\_Asilo/Informe\\_Anual\\_de\\_Polxticas\\_de\\_Inmigracixn\\_y\\_Asilo\\_2012\\_ES.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Informe_Anual_Politicas_Inmigracion_Asilo/Informe_Anual_de_Polxticas_de_Inmigracixn_y_Asilo_2012_ES.pdf)
- REHER, D.S. y REQUENA, M. (2009). Introducción: el impacto de la inmigración en la sociedad española, pp. 7-20. En Reher, D. S. y Requeña, M. (Eds.), *Las Múltiples Caras de la Inmigración en España*. Madrid: Alianza Editorial.
- REHER, D.S.; REQUENA, M. y ROSERO-BIXBY, L. (2009). Ecuatorianos en España. En Reher, D. S. y Requeña, M. (Eds.), *Las Múltiples Caras de la Inmigración en España*. Madrid: Alianza Editorial.
- REHER, D.S.; REQUENA, M. y SANZ, A. (2011). ¿España en la Encrucijada? Consideraciones sobre el cambio de ciclo migratorio. *Revista Internacional de Sociología*, 1, pp. 9-44.
- REITZ, J. G. *et al.* (2009). Race, Religion, and the Social Integration of New Immigrant Minorities in Canada. *International Migration Review*, Sidney (March 4).
- REQUENA, M. (2011). España en la Unión Europea: cambios sociales y dinámicas demográficas. En Rodrigues, T. F. y Pérez, R. G. (Eds.), *Portugal e Espanha - Crise e Convergência na União Europeia*. Parede: Tribuna da História.
- REQUENA, M. y SÁNCHEZ-DOMÍNGUEZ, M. (2011). La inmigración en España: perspectivas innovadoras. *Revista Internacional de Sociología*, 69, M1 (DOI: 10.3989).
- RODRIGUES, T. (2010a). *Dinâmicas migratórias e riscos de segurança em Portugal*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- RODRIGUES, T. (2010b). Espaços e Populações do século XXI. *Janus 2010. Portugal no Mundo. Meio século de Independências Africanas*. Lisboa, UAL/ Público, pp. 56-57.
- RODRIGUES, T. (2012). O Futuro (in)Certo das Dinâmicas Demográficas em Portugal. En Lopes, A; Teixeira, N.; Viana, Vitor (Coord.), *Contributos para Um Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, Atena, n.º 28, pp. 205-230.

- RODRIGUES, T. (2013). «Demography matters». Ligações perigosas em Portugal? *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. <http://database.jornaldefesa.pt/geopolitica/JDRI%20020%20170113%20demography%20matters.pdf>
- RODRIGUES, T. (2015). Population dynamics. Demography matters. En T. Rodrigues, R. García Pérez y S.S. Ferreira (Eds.), *Globalization and International Security - An overview*. Nueva York: NOVA Publishers.
- RODRIGUES, T. et al. (2009). *Regionalidade Demográfica e Diversidade Social*. Porto: Afrontamento.
- RODRIGUES, T. F. y MOREIRA, M. J. G. (2011). Portugal e a União Europeia: Mudanças Sociais e Dinâmicas Demográficas. En T.F. Rodrigues y R. G. Pérez (Eds.), *Portugal e Espanha - Crise e Convergência na União Europeia*. Parede: Tribuna da História.
- RODRIGUES, T. F. y Xavier, A. I. (2013). Reconcetualizar a Segurança e a Defesa Nacional: O Futuro e a Importância do Fator Demográfico. *Revista de Ciências Militares*, 1 (1), pp. 49-70.
- ROWE, G. y WRIGHT, G. (1999). The Delphi Technique as a Forecasting Tool: Issues and Analysis. *International Journal of Forecasting*, 15, pp. 353-375, <http://forecastingprinciples.com/files/delphi%20technique%20Rowe%20Wright.pdf>
- SACZUK, K. (2003). Development and critique of the concept of replacement migration. CEFMR, *Working Paper*, 4, Varsovia.
- SAKARYA, B. (2007). *From Delphi to Scenario by Using Cluster Analysis: Turkish Foresight Case*. Tesina de Master en Ciencias Sociales. Middle East Technical University.
- SÁNCHEZ ALONSO, B. (2011). La Política Migratoria en España. Un análisis de largo plazo. *Revista Internacional de Sociología*, 1, pp. 243-268.
- SARMENTO, C. M. (2009). *Política & Segurança. Novas Configurações do Poder*. Lisboa: ISCPSI-CHC.
- SCIUBBA, J.D. (2012) Demography and Instability in the Developing World. *Orbis*, Spring, pp. 267-277.
- SCIUBBA, J. D. (2011). *The Future Faces of War. Population and National Security*. Oxford: Praeger.
- SEFSTAT (2014) *Sefstat: Portal de Estatística*. <http://sefstat.sef.pt/distritos.aspx>
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2012). *Relatório Anual de Política: Portugal, 2011*. SEF, Portugal Ponto de Contacto Nacional para a Rede Europeia das Migrações.[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/annual-policy/2011/pt\\_20120605\\_apr2011\\_pt\\_version\\_final\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2011/pt_20120605_apr2011_pt_version_final_pt.pdf)



- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras [SEF] (2014). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2013*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. [http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa\\_2013.pdf](http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2013.pdf).
- SKULMOSKI, G.J. *et al.* (2007). The Delphi Method for Graduate Research. *Journal of Information Technology Education*, 6, <http://www.jite.org/documents/Vol6/JITEv6p001-021Skulmoski212.pdf>
- STALKER, P. (2000). *Workers without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- STIVACHTIS, Y.A. (2008). International Migration and the politics of identity and security. *Journal of Humanities and Social Sciences*, 2 (1), pp. 1-24.
- STURARI, R. (2008). Metodologia de Descrição de Cenários. Sagres - Política e Gestão Estatística Aplicadas. [www.slaconsultores.com.br/artigos/metodologia\\_descricao\\_cenarios.pdf](http://www.slaconsultores.com.br/artigos/metodologia_descricao_cenarios.pdf)
- TEIXEIRA, N.S. (2007). *Intervenção na Reunião Informal de Ministros do Desenvolvimento*. Funchal, 2007.
- THIERRY, X. (2008). Le défi statistique européen. *Futuribles. Analyse et prospective*, 243, Paris, Jul-Ag.
- UNDP (2009). *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*. Nova York : UNDP, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/>
- UNDP (2014). *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*. Nueva York: UNDP, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>
- United Nations (1998) Recommendations on Statistics of International Migration -Revision 1. Statistical Paper Series M 58 (1). New York, Department of Economic and Social Affairs Statistics Division.
- United Nations (2004). *Social Dimensions of International Migration*. 3rd Coordination Meeting on International Migration, Nueva York.
- United Nations (2013a). *Wallchart International Migration 2013*. Nueva York, <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>
- United Nations (2013b). World Migrant Stock. The 2013 Revision, Nova Iorque, <http://esa.un.org/unmigration/TIMSA2013/migrantstocks2013.htm?mtotals>
- United Nations (2013c). International Migration Policies, <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/policy/international-migration-policies-2013.shtml>
- United Nations (2013d). *World Population Prospects. The 2012 Revision*. [http://esa.un.org/wpp/unpp/panel\\_indicators.htm](http://esa.un.org/wpp/unpp/panel_indicators.htm)

- United Nations (2013e). 232 million international migrants living abroad worldwide - new UN global migration statistics reveal. *UN Press Release*, 11 September.
- VAN SELM, J. (2002). Immigration and Asylum or Foreign Policy: The EU's Approach to Migrants and their Countries of Origin. En Lavenex, S. y Uçarer, E. M. (Eds.), *Migration and the Externalities of European Integration* (pp. 143-160). Oxford: Lexington Books.
- VEYRET, Y. y ARNOULD, P. (Dir.) (2008). *Atlas des développements durables. Un monde inégalitaire, des expériences novatrices, des outils pour l'avenir*. Paris: Éditions Autrement, Collection Atlas/Monde.
- VILA-BELDA, J. A. (2012). Del Boom a la Crisis: La Inmigración en España a fines de la primera década del siglo XXI. En Portilla, F. J. M. (Ed.), *Crisis e inmigración: Reflexiones interdisciplinarias sobre la inmigración en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- WAEVER, O. et al. (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. Londres: Pinter Publishers Ltd.
- WBGU (2008). *Climate Change as a Security Risk*. UK y EE UU: Earthscan, [http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/jg2007/wbgu\\_jg2007\\_kurz\\_engl.pdf](http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/jg2007/wbgu_jg2007_kurz_engl.pdf)
- WEINER, M. (1992-1993). Security, Stability and International Migration. *International Security*, (17) 3, pp. 91-126.
- WEINER, M. (1995). *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*. Londres: Addison Wesley Publishing Company.
- WEINER, M. y TEITELBAUM, M.S. (2001). *Political Demography, Demographic Engineering*. New York and Oxford: Berghan Books.
- World Economic Forum [WEF] (2013a). *Outlook on the Global Agenda 2014-* Ginebra, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GAC\\_GlobalAgendaOutlook\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC_GlobalAgendaOutlook_2014.pdf)
- World Economic Forum [WEF] (2013b). *Global Risks 2013. A Global Risk Network Report*. 18.<sup>a</sup> ed., Ginebra. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalRisks\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf)



